

TAMARA LAPTOŠ*

Uloga i položaj europskog javnog tužitelja u hrvatskom prethodnom postupku

Sažetak

Financijski interesi Europske unije danas nisu dovoljno zaštićeni, a na prekogranične prijave povezane s PDV-om otpada velik dio gubitaka u nacionalnim proračunima. Postojećim tijelima Europske unije, Europskom uredu za borbu protiv prijevara (OLAF), Agenciji Europske unije za suradnju u području kaznenog pravosuđa (Eurojust) i Europskom policijskom uredu (Europol) nedostaju potrebna ovlaštenja za provođenje kaznenih istraga i progon počinitelja kaznenih djela počinjenih na štetu financijskih interesa Europske unije.

Stoga su države članice Europske unije zaključile da im je u borbi protiv počinitelja kaznenih djela počinjenih na štetu financijskih interesa Europske unije nužna pojačana suradnja osnivanjem neovisnog i visoko specijaliziranog ureda tužiteljstva, čiji će tužitelji provoditi istrage na usklađen način u svim državama članicama sudionica, te će brzo razmjenjivati informacije i udružiti napore kako bi osigurali koordinirane istrage, te brzo zamrzavanje ili oduzimanje imovine u cilju što učinkovitije zaštite financijskih interesa Europske unije.

Integracija Ureda europskog javnog tužitelja (u daljnjem tekstu: EPPO) u nacionalne pravne sustave država članica sudionica zahtijevat će promjene određenih zakonskih propisa, pa tako i u Republici Hrvatskoj. Stoga će i kaznenopravni sustav Republike Hrvatske morati doživjeti određene prilagodbe i izmjene. Prilagodbe će biti nužne u načinu rada i postupanju državnih odvjetnika ali i drugih sudionika u kaznenom postupku, osobito u prethodnom postupku, u kojem će EPPO putem europskih delegiranih tužitelja obavljati sve radnje i preuzeti prava i obveze državnih odvjetnika.

Ključne riječi: *Ured europskog javnog tužitelja, europski tužitelji, europski delegirani tužitelji, financijski interesi Europske unije, Uredba o provedbi pojačane suradnje u vezi s osnivanjem EPPO-a, PIF Direktiva.*

* Tamara Laptoš, zamjenica glavnog državnog odvjetnika Republike Hrvatske, Hrvatska.

1. UVOD

EPPO je tijelo Europske unije, osnovano sukladno s odredbom članka 86. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (u daljnjem tekstu: UFEU), koji u stavku 1. određuje da radi suzbijanja kaznenih djela koja utječu na financijske interese Unije, Vijeće Europske unije može, uredbama donesenima u skladu s posebnim zakonodavnim postupkom, od Eurojusta osnovati EPPO. To ne znači da će početkom rada EPPO-a doći do prestanka rada Eurojusta, niti da EPPO treba osnovati iz Eurojusta, već da između Eurojusta i EPPO-a treba uspostaviti blizak odnos utemeljen na uzajamnoj suradnji.

Stavkom 2. UFEU-a određeno je da o osnivanju EPPO-a Vijeće Europske unije odlučuje jednoglasno uz prethodnu suglasnost Europskog parlamenta, a ukoliko jednoglasna odluka izostane, skupina od najmanje devet država članica može zatražiti da se nacrt direktive uputi Vijeću Europske unije.

Europska je komisija još 2013. godine podnijela prijedlog za osnivanje EPPO-a, a s obzirom da nakon više od tri godine pregovora Vijeće Europske unije nije uspjelo postići jednoglasan dogovor o prijedlogu, sukladno s citiranom odredbom UFEU-a, prema kojoj najmanje devet država članica može tražiti uspostavu pojačane suradnje, skupina od 17 država članica 14. veljače 2017. zatražila je da se prijedlog Uredbe o osnivanju EPPO-a uputi Vijeću Europske unije koje je 9. ožujka 2017. raspravljalo o Nacrtu uredbe i primilo na znanje da postoji neslaganje u smislu članka 86. stavka 1. trećeg podstavka UFEU-a.

Nakon toga, šesnaest je država članica¹ 3. travnja 2017. obavijestilo Europski parlament, Vijeće Europske unije i Europsku komisiju da žele uspostaviti pojačanu suradnju u vezi s osnivanjem EPPO-a. Time se smatra da je, u skladu s člankom 86. stavkom 1. trećim podstavkom UFEU-a dano ovlaštenje za pojačanu suradnju iz članka 20. stavka 2. Ugovora o europskoj uniji i članka 329. stavka 1. UFEU-a i da se odredbe o pojačanoj suradnji primjenjuju od 3. travnja 2107. godine. Naknadno su još četiri države članice² izrazile svoju želju za sudjelovanjem u uspostavi pojačane suradnje.

Vijeće Europske unije 12. listopada 2017. donijelo je Uredbu (EU) 2017/1939 o provedbi pojačane suradnje u vezi s osnivanjem EPPO-a (u daljnjem tekstu: Uredba) koja je stupila na snagu 20. studenoga 2017. godine.

Europska je komisija 1. kolovoza 2018. potvrdila sudjelovanje Nizozemske u EPPO-u, a 7. kolovoza 2018. i Maltu kao 22. državu članicu EU-a koja se pridružila EPPO-u.

Dakle, od ukupno 28 država članica EU-a, njih 22 izrazile su želju za sudjelovanjem u uspostavi pojačane suradnje i sudjelovat će u radu EPPO-a.

Početak rada EPPO-a utvrdit će Europska komisija odlukom na prijedlog glavnog europskog tužitelja, koja odluka će se objaviti u Službenom listu Europske unije. S obzirom na to da je Uredbom o osnivanju EPPO-a određeno da taj dan ne može biti raniji od tri godine nakon datuma stupanja na snagu Uredbe (20. studenoga 2017.), početak rada ne može biti određen prije 20. studenoga 2020. godine.

¹ Belgija, Bugarska, Cipar, Češka, Finska, Francuska, Grčka, Hrvatska, Litva, Luksemburg, Njemačka, Portugal, Rumunjska, Slovačka, Slovenija i Španjolska.

² Latvija, Estonija, Austrija i Italija.

Do tog dana (koji tek treba biti utvrđen) trebali bi biti ispunjeni minimalni uvjeti propisani Uredbom o osnivanju EPPO-a: imenovan glavni europski tužitelj, imenovani europski tužitelji, ustrojen kolegij, imenovani delegirani europski tužitelji, zaposlen administrativni direktor EPPO-a i dio administrativno-tehničkog osoblja, donesena unutarnja pravila postupanja EPPO-a, u funkciju stavljena prva verzija (1.0) *Case Management System-a* (CMS), te drugi uvjeti kao što je pitanje proračuna EPPO-a.

Uredba je obvezujuća za sve države članice koje sudjeluju u pojačanoj suradnji i ona ima prvenstvo pred nacionalnim pravom. Naime, ako je neko pitanje uređeno i Uredbom i nacionalnim pravom tada prednost ima Uredba, zbog čega će u svim državama članicama, pa tako i u Republici Hrvatskoj, biti potrebno Uredbu prenijeti u nacionalni sustav. Tako će radi integracije EPPO-a, kao novog ovlaštenog tužitelja u Republici Hrvatskoj, i kazneno pravni sustav Republike Hrvatske morati proći određene prilagodbe, što će zahtijevati određene izmjene Zakona o kaznenom postupku, Zakona o državnom odvjetništvu i Zakona o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (u daljnjem tekstu: ZUSKOK).

U tijeku je postupak imenovanja glavnog europskog tužitelja kao i postupak imenovanja europskih tužitelja. S obzirom na to da prethodni saziv Europskog parlamenta i Vijeća Europske unije nije postigao suglasnost oko imenovanja glavnog europskog tužitelja³, o glavnom europskom tužitelju odlučivat će novi saziv Europskog parlamenta i Vijeća Europske unije. Budući da je postupak imenovanja europskih tužitelja u tijeku, te da je u tijeku donošenje detaljnijih pravila vezanih za imenovanje europskih delegiranih tužitelja, kao i postupak angažiranja potrebnog osoblja za Središnji ured, te logističke pripreme u smislu pronalaska adekvatnih prostora, nabavke potrebne opreme, a u tijeku je i razvoj računalnog sustava CMS⁴, očekuje se da će EPPO započeti s radom, kako je i planirano, krajem 2020., odnosno početkom 2021. godine.

Sjedište EPPO-a bit će u Luksemburgu⁵.

2. NADLEŽNOST

EPPO je nadležan za istragu, kazneni progon i podizanje optužnica protiv počinitelja i sudionika kaznenih djela koja utječu na financijske interese Unije koja su predviđena u Direktivi (EU) 2017/1371⁶ (u daljnjem tekstu: PIF Direktiva) i određena Uredbom Vijeća (EU) 2017/1939 od 12. listopada 2017. o provedbi pojačane suradnje u vezi s osnivanjem EPPO-a. U tom smislu EPPO provodi istrage i poduzima radnje kaznenog progona te obavlja funkciju tužitelja pred nadležnim sudovima država članica do konačnog zaključenja predmeta.

³ Članak 14. stavak 1. Uredbe o osnivanju EPPO-a određuje da Europski parlament i Vijeće zajedničkom suglasnošću imenuju glavnog državnog tužitelja na mandat od sedam godina.

⁴ Iz izlaganja Petera Jozsefa Csonka, predstavnika Direktorata za pravosuđe Europske komisije, održanom na Konferenciji „Učinkak Uredbe o provedbi pojačane suradnje u svezi s osnivanjem EPPO-a“ u Bukureštu 13.-14. prosinca 2018.

⁵ Predstavnici država članica koji su se sastali na razini šefova ili vlada 13. prosinca 2003. u Bruxellesu odredili su sjedište EPPO-a u skladu s odredbama Odluke (67/446/EEZ) (67/30 Euratom) predstavnika država članica od 8. travnja 1965.

⁶ Direktiva (EU) 2017/1371 Europskog parlamenta i Vijeća Europske unije od 5. srpnja 2017. o suzbijanju prijevara počinjenih protiv financijskih interesa Europske unije kaznenopravnim sredstvima.

Stvarna nadležnost EPPO-a uređena je odredbom članka 22. Uredbe i odnosi se na kaznena djela koja utječu na financijske interese Unije koja su predviđena u PIF Direktivi, a to su prije svega prijevare⁷.

Sukladno s transpozicijom tih kaznenih djela u nacionalno pravo sudjelujućih država, u odnosu na kaznena djela koja se odnose na utaju poreza po osnovi PDV-a, PIF Direktiva [članak 3. stavak 2. točka (d)] nadležnost veže za tri uvjeta:

- i. namjerno postupanje,
- ii. djelovanje povezano s državnim područjem najmanje dviju država članica i
- iii. uzrokovanje ukupne štete od najmanje 10 milijuna eura.

EPPO je, sukladno sa PIF Direktivom, nadležan i za kaznena djela pranja novca kako je to navedeno u članku 1. stavku 3. Direktive (EU) 2015/849 o suzbijanju prijevara počinjenih

⁷ U članku 3. stavku 2. PIF Direktive navedeno je da se prijevarom koja štetno utječe na financijske interese Unije smatra:

- (a) u odnosu na rashode koji nisu povezani s javnom nabavom, svaka radnja ili propuštanje koji se odnose na:
 - i. upotrebu ili prikazivanje lažnih, netočnih ili nepotpunih izjava ili dokumenata, čiji je učinak pronevjera ili nezakonito zadržavanje sredstava ili imovine iz proračuna Unije ili proračuna kojima upravlja Unija, ili kojima se upravlja u njezino ime;
 - ii. neotkrivanje informacija, čime se krši određena obveza, s istim učinkom; ili
 - iii. zloupotrebu takvih sredstava ili imovine za potrebe različite od onih za koje su sredstva izvorno odobrena;
- (b) u odnosu na rashode u vezi s javnom nabavom, barem kada su počinjeni radi stjecanja nezakonite koristi za počinitelja ili drugu osobu uzrokovanjem gubitka za financijske interese Unije, svaka radnja ili propuštanje koji se odnose na:
 - i. upotrebu ili prikazivanje lažnih, netočnih ili nepotpunih izjava ili dokumenata, čiji je učinak pronevjera ili nezakonito zadržavanje sredstava ili imovine iz proračuna Unije ili proračuna kojima upravlja Unija, ili kojima se upravlja u njezino ime;
 - ii. neotkrivanje informacija, čime se krši određena obveza, s istim učinkom; ili
 - iii. zloupotrebu takvih sredstava ili imovine za potrebe različite od onih za koje su sredstva izvorno odobrena, čime se nanosi šteta financijskim interesima Unije;
- (c) u odnosu na prihod različit od prihoda koji proizlazi iz vlastitih sredstava na temelju PDV-a iz točke (d), svaka radnja ili propuštanje koji se odnose na:
 - i. upotrebu ili prikazivanje lažnih, netočnih ili nepotpunih izjava ili dokumenata, čiji je učinak nezakonito smanjenje sredstava iz proračuna Unije ili proračuna kojima upravlja Unija, ili kojima se upravlja u njezino ime;
 - ii. neotkrivanje informacija, čime se krši određena obveza, s istim učinkom; ili
 - iii. zloupotrebu zakonito ostvarene koristi, s istim učinkom;
- (d) u odnosu na prihod koji proizlazi iz vlastitih sredstava na temelju PDV-a, svaka radnja ili propuštanje koji su počinjeni u prekograničnim sustavima prijevara i koji se odnose na:
 - i. upotrebu ili prikazivanje lažnih, netočnih ili nepotpunih izjava ili dokumenata u vezi s PDV-om, koji imaju za posljedicu smanjenje sredstava iz proračuna Unije;
 - ii. neotkrivanje informacija u vezi s PDV-om, čime se krši određena obveza, s istim učinkom; ili
 - iii. prikazivanje ispravnih izjava u vezi s PDV-om za potrebe prijevama prikrivanja neplaćanja ili nezakonitog stvaranja prava na povrat PDV-a.

protiv financijskih interesa Unije kaznenopravnim sredstvima⁸, ako je predikatno djelo neko od kaznenih djela iz PIF Direktive.

EPPO je nadležan i za kaznena djela primanja i davanja mita⁹ koje ima ili je moglo imati za posljedicu štetu za financijske interese Europske unije, ali i za kaznena djela pronevjere¹⁰ koja, uzimajući u obzir njezina bitna obilježja propisana Direktivom, obuhvaća i zlouporabu položaja i ovlasti.

Stvarna nadležnost protezat će se i na počinjenje kaznenih djela u vezi sa sudjelovanjem „u zločinačkoj organizaciji“ kako je definirano u Okvirnoj odluci Vijeća 2008/841/PUP, odnosno na kaznena djela počinjena u sastavu zločinačkog udruženja ako je u središtu kriminalnih aktivnosti takvog zločinačkog udruženja počinjenje nekog od kaznenih djela predviđenih PIF Direktivom, te na sva druga neodvojivo povezana kaznena djela.

EPPO je nadležan i za svako drugo kazneno djelo koje je neodvojivo povezano s kaznenim djelima iz članka 22. stavka 1. Uredbe, no ni u kojem slučaju nije nadležan za kaznena djela povezana s nacionalnim izravnim porezima, uključujući kaznena djela koja su s njima neodvojivo povezana, te Uredba ni na koji način ne utječe na strukturu i funkcioniranje por ezne uprave u državama članicama.

Mjesna (teritorijalna) nadležnost EPPO-a određena je člankom 23. Uredbe, pa je tako EPPO nadležan za kaznena djela iz članka 22. Uredbe:

⁸ Za potrebe Direktive (EU) 2015/849 sljedeće aktivnosti, kada se obavljaju namjerno, smatraju se pranjem novca:

- (a) konverzija ili prijenos imovine, kada se zna da je ta imovina stečena kriminalnom aktivnošću ili sudjelovanjem u takvoj aktivnosti, u svrhu utaje ili prikri vanja nezakonitog podrijetla imovine ili pomaganja bilo kojoj osobi koja je uključena u provedbu takve aktivnosti u izbjegavanju pravnih posljedica djelovanja te osobe;
- (b) utaja ili prikri vanje prave prirode, izvora, lokacije, raspolaganja, kretanja, prava povezanih s vlasništvom ili vlasništvo imovine, kada se zna da je ta imovina stečena kriminalnom aktivnošću ili sudjelovanjem u takvoj aktivnosti;
- (c) stjecanje, posjedovanje ili korištenje imovine, ako se zna, u vrijeme primitka, da je ta imovina stečena kriminalnom aktivnošću ili sudjelovanjem u takvoj aktivnosti;
- (d) sudjelovanje, udruživanje radi provedbe, pokušaji provedbe i pomoći, poticanje, pogodovanje i savjetovanje pri provedbi bilo koje od aktivnosti navedenih u točkama (a), (b) i (c).

⁹ Sukladno s definicijom iz Direktive (EU) 2015/849 (članak 4. stavak 2. a i b), „primanje mita“ znači postupanje javnog službenika koji izravno ili putem posrednika traži ili prima bilo kakvu korist za sebe ili za treću stranu, ili prihvaća obećanje takve koristi, kako bi djelovao ili se suzdržao od djelovanja u skladu sa svojom dužnosti ili pri obavljanju svoje funkcije na način koji šteti ili bi mogao šteti financijskim interesima Unije, a „davanje mita“ znači postupanje osobe koja obećava, nudi ili daje, izravno ili putem posrednika, bilo kakvu korist javnom službeniku za njega ili za treću stranu, kako bi djelovao ili se suzdržao od djelovanja u skladu sa svojom dužnosti ili pri obavljanju svoje funkcije na način koji šteti ili bi mogao šteti financijskim interesima Europske unije.

¹⁰ Sukladno s definicijom iz Direktive (EU) 2015/849 (članak 4. stavak 3.) „pronevjera“ znači postupanje kojim javni službenik, kojemu je izravno ili neizravno povjereno upravljanje sredstvima ili imovinom, osigura ili isplati sredstva, prisvoji imovinu ili se njome koristi suprotno svrsi za koju su namijenjeni na bilo koji način, a kojim se nanosi šteta financijskim interesima Unije.

- a) ako su u cijelosti ili djelomično počinjena na državnom području jedne ili više država članica,
- b) ako ih je počinio državljanin države članice, pod uvjetom da su takva kaznena djela pod nadležnošću države članice kada su počinjena izvan njezina državnog područja, ili
- c) ako ih je izvan državnih područja iz točke a) počinila osoba koja je u trenutku počinjenja kaznenog djela podlijevala Pravilniku o osoblju ili Uvjetima zaposlenja, pod uvjetom da su takva kaznena djela pod nadležnošću neke države članice kada su počinjena izvan njezina državnog područja.

Od navedenih pravila postoje i izuzeti.

Naime, EPPO u pravilu neće biti nadležan ako je kaznenim djelima iz članka 22. stavka 1. Uredbe u vezi članka 3. stavka 3. točke a), b) i c) PIF Direktive prouzročena šteta u iznosu manjem od 10.000,00 eura. Međutim, EPPO će ipak biti nadležan i u takvim slučajevima ako predmet ima posljedice na razini Europske unije zbog kojih je potrebno da EPPO provede istragu ili postoje razlozi za sumnju da su kazneno djelo počinili dužnosnici ili drugi službenici Europske unije ili članovi institucija Europske unije.

Uredba također predviđa izuzetak kada EPPO neće biti nadležan za kaznena djela iz članka 22. Uredbe, te kada će nakon savjetovanja s nadležnim nacionalnim tijelima, predmet bez odgode uputiti tim tijelima, a to je:

- a) kada je najviša sankcija predviđena nacionalnim pravom za kazneno djelo iz članka 22. stavka 1. Uredbe jednaka najvišoj sankciji za neodvojivo povezano kazneno djelo iz članka 22. stavka 3. Uredbe ili blaža od nje, osim ako se tim kaznenim djelom doprinijelo počinjenju kaznenog djela iz članka 22. stavka 1. Uredbe,
- b) ako postoji razlog za pretpostavku da nastala šteta ili šteta koja je mogla nastati za financijske interese Europske unije nije veća od štete koja je prouzročena ili bi mogla biti prouzročena drugoj žrtvi.

Međutim, ako je iz nekih razloga EPPO u boljem položaju za provođenje istrage odnosno pokretanje kaznenog progona, uz suglasnost nadležnih nacionalnih tijela, on može postupati i u postupcima za kaznena djela u kojem bi bio isključen iz postupanja zbog ranije navedenih razloga.

Ako EPPO zaključi da se radi o kaznenom djelu iz njegove nadležnosti, pokrenut će postupak ili pokretanjem istrage ili iskorištavanjem prava na preuzimanje progona (*right of evocation*). U tom slučaju nadležna nacionalna tijela ne mogu pokrenuti postupak u pogledu istog kažnjivog postupanja.

Dakle, analizom nadležnosti EPPO-a kako je uređena Uredbom, PIF Direktivom te Direktivom 2015/849, proizlazi da će na području Republike Hrvatske EPPO, u pravilu, biti isključivi ovlašteni tužitelj za kaznena djela utaje poreza ili carine iz članaka 256., subvencijske prijevare iz članka 258., pranja novca iz članka 265., zlorabe položaja i ovlasti iz članka 291., nezakonitog pogodovanja iz članka 292., primanja mita iz članka 293., davanja mita iz članka 294., zločinačkog udruženja iz članka 328. i počinjenja kaznenog djela u sastavu zločinačkog udruženja iz članka 329. Kaznenog zakona, a moguće i za kaznena djela primanja mita u gospodarskom poslovanju iz članka 252., davanja mita u gospodarskom poslovanju iz članka 253. i zlorabe u postupku javne nabave iz članka 254. Kaznenog

zakona, pod uvjetom da su ona počinjena s namjerom prouzročenja štete financijskim interesima Europske unije.

O sukobu nadležnosti između EPPO-a i nadležnih nacionalnih tijela kaznenog progona o tome tko je nadležan za postupanje u određenom predmetu, odlučivat će nacionalna tijela nadležna za odlučivanje o sukobu nadležnosti u vezi s kaznenim progonom na nacionalnoj razini. Države članice određuju nacionalno tijelo koje će odlučivati o dodjeli nadležnosti.

Ranije je spomenuto da će integracija EPPO-a u kaznenopravni sustav Republike Hrvatske zahtijevati i određene izmjene odgovarajućih zakona.

Prije svega radi se o izmjenama Zakona o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (NN 76/09., 116/10., 145/10., 57/11., 148/13., 70/17.), budući da će biti potrebno uskladiti nadležnost određenu Uredbom s nadležnošću Ureda za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (USKOK).

Nadalje, jedna od odredbi koje će trebati izmijeniti jest i odredba koja uređuje sukob nadležnosti. Naime, postavlja se pitanje koje će nacionalno tijelo odlučivati o sukobu nadležnosti između EPPO-a i nacionalnih tužitelja. Stoga će biti potrebno izmijeniti odredbu članka 39. stavka 3. Zakona o kaznenom postupku¹¹, budući da se u slučaju sukoba nadležnosti između EPPO-a i nacionalnog tužitelja postavlja pitanje koji je njihov zajednički neposredno viši državni odvjetnik koji je nadležan rješavati sukob nadležnosti. Nadalje, postavlja se i pitanje tko će rješavati sukob nadležnosti između europskog delegiranog tužitelja i nadležnog suda.

Međutim, prije svega bit će potrebno izmijeniti odredbu članka 202. stavka 1. točke 14. Zakona o kaznenom postupku koji definira pojam tužitelja u hrvatskom kaznenom postupku. Naime, uz državnog odvjetnika, oštećenika kao tužitelja i privatnog tužitelja, bit će nužno dodati te definirati i europskog javnog tužitelja, kao tužitelja kojem u kaznenim postupcima za kaznena djela iz njegove nadležnosti pripadaju sve ovlasti i dužnosti koje po zakonu pripadaju i državnom odvjetniku.

3. STRUKTURA

EPPO je neovisno tijelo Europske unije koje ima pravnu osobnost i koje će djelovati kao jedinstveni ured s decentraliziranom strukturom u državama članicama koje su izrazile svoju želju za sudjelovanjem u uspostavi pojačane suradnje. EPPO će imati strukturu koja se sastoji od dviju razina, središnje i decentralizirane.

Središnja razina sastoji se od središnjeg ureda u sjedištu EPPO-a koji se sastoji od:

- i. kolegija tužitelja odgovornih za donošenje odluka o strateškim pitanjima
- ii. stalnih vijeća
- iii. glavnog europskog tužitelja i zamjenika glavnog europskog tužitelja
- iv. europskih tužitelja i
- v. upravnog direktora.

¹¹ Članak 39. stavak 3. Zakona o kaznenom postupku određuje da sukob nadležnosti između državnih odvjetnika rješava zajednički neposredno viši državni odvjetnik.

Operativna razina obuhvaća **delegirane europske tužitelje** koji su smješteni u državama članicama.

i. Kolegij

Kolegij odlučuje o strateškim pitanjima, kao i o općim pitanjima koja su se pojavila u pojedinim predmetima, radi osiguravanja jedinstvenosti u postupanju EPPO-a, ali ne donosi operativne odluke u pojedinačnim predmetima. Sastoji se od glavnog europskog tužitelja i po jednog europskog tužitelja iz svake države članice, a kolegijem predsjedava glavni europski tužitelj koji je odgovoran za pripremu kolegija. Kolegij se sastaje redovito i odgovoran je za opći nadzor nad aktivnostima EPPO-a. Svoje odluke kolegij bi trebao donositi konsenzusom, a kada se konsenzus ne može postići, odluke bi se trebale donositi glasovanjem.

ii. Stalna vijeća

Stalna vijeća prate i usmjeravaju istrage i kazneni progon koje provode delegirani europski tužitelji, te osiguravaju koordinaciju istraga i kaznenog progona u prekograničnim predmetima, te s tim u vezi odlučuju o:

- podizanju optužnice
- odbacivanju predmeta
- primjeni pojednostavljenog postupka kaznenog progona i s tim u vezi o davanju upute delegiranom europskom tužitelju
- upućivanju predmeta nacionalnim tijelima
- ponovnom pokretanju istrage.

U određenim slučajevima, kada ocijene da je to potrebno, stalna vijeća donose odluke i o:

- davanju upute delegiranom tužitelju da pokrene istragu na temelju obavijesti koju su mu dostavila nacionalna tijela ili na temelju drugih informacija
- davanju upute delegiranom europskom da ostvari pravo na preuzimanje predmeta
- upućivanju kolegiju strateških ili općih pitanja koja proizlaze iz pojedinačnih predmeta
- dodjeli i preraspodjeli predmeta
- davanju odobrenja europskom tužitelju da sam provede istragu.

Nadležno stalno vijeće može u konkretnom predmetu, putem europskog tužitelja koji nadzire istragu ili kazneni progon, u skladu s primjenjivim nacionalnim pravom, davati upute delegiranom europskom tužitelju koji vodi predmet, kada je to potrebno radi učinkovitog vođenja istrage ili kaznenog progona.

Stalna vijeća mogu donijeti odluku o delegiranju svojih ovlasti europskom tužitelju koji nadzire predmet ako se radi o manje složenom predmetu zbog kaznenog djela kojim je prouzročena ili je mogla biti prouzročena šteta financijskim interesima Europske unije u iznosu manjem od 100.000,00 eura.

Stalnim vijećima predsjedava glavni europski tužitelj ili jedan od zamjenika glavnog europskog tužitelja, ili europski tužitelj koji je imenovan predsjedateljem u skladu s unutarnjim poslovnikom EPPO-a. Uz predsjedatelja, stalna vijeća imaju dva dodatna stalna člana, time da jedan europski javni tužitelj može biti član više stalnih vijeća pri čemu bi trebalo osigurati ravnomjerno opterećenje između europskih tužitelja.

iii. Glavni europski tužitelj i zamjenici glavnog europskog tužitelja

Glavni europski tužitelj je voditelj EPPO-a, on organizira rad EPPO-a, vodi njegove aktivnosti i donosi odluke u skladu s Uredbom i poslovníkom EPPO-a, te zastupa EPPO u odnosu prema institucijama Europske unije i državama članicama Europske unije te trećim stranama.

Iz redova europskih tužitelja Kolegij imenuje dvoje europskih tužitelja za obavljanje dužnosti zamjenika glavnog europskog tužitelja. Njihova je uloga da pomažu glavnom europskom tužitelju u obavljanju njegovih dužnosti i da ga zamjenjuju u slučaju nenazočnosti ili spriječenosti da obavlja svoje dužnosti, odnosno u situacijama kada glavni europski tužitelj podnese ostavku, kada je razriješen dužnosti ili kada napusti svoj položaj zbog bilo kojeg drugog razloga ili u slučaju dugotrajne bolesti. Zamjena bi trebala biti ograničena na razdoblje od tri mjeseca koje se iznimno može produljiti.

iv. europski tužitelji

Europski tužitelji u ime stalnog vijeća, te u skladu s njihovim uputama, nadziru istrage i kazneni progon za koje su odgovorni delegirani europski tužitelji koji vode predmet u svojoj državi članici. Njihov je zadatak i da iznose sažetke predmeta koje nadziru te prijedloge odluke koje stalno vijeće treba donijeti na temelju nacрта odluka koje su pripremili delegirani europski tužitelji.

U konkretnom slučaju i u skladu s nacionalnim pravom i uputama stalnog vijeća, nadzorni europski tužitelji mogu davati upute delegiranom europskom tužitelju koji vodi predmet u slučajevima kada je to potrebno radi učinkovitog vođenja istrage ili kaznenog progona, a iznimno, uz odobrenje nadležnog stalnog vijeća, mogu sami provoditi istrage.

Dakle, europski tužitelji djeluju kao točke za vezu i kanali informiranja između stalnih vijeća i delegiranih europskih tužitelja u njihovim državama članicama, oni prate provedbu zadataka EPPO-a u svojim državama članicama uz blisko savjetovanje s delegiranim europskim tužiteljima. Isto tako, europski tužitelji osiguravaju da se sve relevantne informacije iz središnjeg ureda EPPO-a dostavljaju delegiranim europskim tužiteljima i obratno.

v. upravni direktor

Upravni direktor je pravni zastupnik EPPO-a za administrativne i proračunske svrhe, te obavlja proračun EPPO-a i odgovoran je za provođenje administrativnih zadataka dodijeljenih EPPO-u¹².

¹² Članak 19. stavak 4. Uredbe određuje da je upravni direktor osobito odgovoran za:

- (a) svakodnevnu administraciju EPPO-a i upravljanje osobljem;
- (b) provedbu odluka koje donosi glavni europski tužitelj ili kolegij;
- (c) izradu prijedloga godišnjeg i višegodišnjeg programskog dokumenta i njegovo podnošenje glavnom europskom tužitelju;
- (d) provedbu godišnjih i višegodišnjih programskih dokumenata i izvješćivanje kolegija o njihovoj provedbi;
- (e) izradu dijelova godišnjeg izvješća o aktivnostima EPPO-a koji se odnose na administraciju i proračun;

Delegirani europski tužitelji

Delegirani europski tužitelji koje su predložile države članice, a koje na prijedlog glavnog europskog tužitelja imenuje kolegij, bit će dio EPPO-a, te će u ime EPPO-a djelovati u svojim državama članicama i uz posebne ovlasti i položaj koji su im dodijeljeni, i pod uvjetima određenim Uredbom, imat će jednake ovlasti kao nacionalni tužitelji u pogledu istraga, kaznenog progona i podizanja optužnica.

Slijedom toga, odgovorni su za istrage i kazneni progon koji su pokrenuli, kao i one koji su im dodijeljeni ili koje su preuzeli koristeći se pravom na preuzimanje predmeta. U svojem radu slijede smjernice i upute stalnog vijeća nadležnog za njihov predmet kao i upute nadzornog europskog tužitelja. Delegirani europski tužitelji odgovorni su i za podizanje optužnica, te posebno i za zastupanje optužnica na raspravi, sudjeluju u prikupljanju dokaza i podnošenju pravnih lijekova u skladu s nacionalnim pravom.

U svakoj državi članici postoji najmanje dvoje delegiranih europskih tužitelja, a nakon savjetovanja i dogovora s nadležnim tijelima u državama članicama, glavni europski tužitelj odobrava broj delegiranih europskih tužitelja.

Delegirani europski tužitelji obavljaju i dužnost nacionalnog tužitelja u mjeri koja ne utječe na ispunjavanje njihovih obveza delegiranog europskog tužitelja.

Delegirani europski tužitelji u Republici Hrvatskoj

Za podršku EPPO-o važno je u svim državama članicama, pa tako i u Republici Hrvatskoj, uspostaviti dogovarajuću nacionalnu strukturu.

S obzirom na to da je Uredbom propisana mogućnost da delegirani europski tužitelji mogu, uz dužnost tužitelja EPPO-a, obavljati i dužnosti nacionalnih tužitelja, u Republici Hrvatskoj je kao rješenje prihvaćena opcija dvostruke nadležnosti tužitelja (*double hat*), i to da delegirani europski tužitelji budu zamjenici ravnatelja USKOK-a.

Naime, USKOK je posebno državno odvjetništvo u okviru državnoodvjetničke organizacije u Republici Hrvatskoj, nadležno za progon kaznenih djela korupcije i organiziranog kriminaliteta, pa je tako USKOK već i sada nadležan za većinu kaznenih djela koja pripadaju u nadležnost EPPO-a, kao npr. primanje i davanje mita, primanje i davanje mita u gospodar-

-
- (f) izradu akcijskog plana koji se nadovezuje na zaključke unutarnjih ili vanjskih revizorskih izvješća, evaluacija i istraga, među ostalim i onih Europskog nadzornika za zaštitu podataka i OLAF-a, te podnošenje izvješća njima i kolegiju dvaput godišnje;
 - (g) izradu unutarnje strategije za borbu protiv prijevара za EPPO i njezino podnošenje kolegiju na odobrenje;
 - (h) izradu prijedloga nacрта financijskih pravila koja se primjenjuju na EPPO i njegovo podnošenje glavnom europskom tužitelju;
 - (i) izradu prijedloga nacрта izjave o procjenama prihoda i rashoda EPPO-a i njegovo podnošenje glavnom europskom tužitelju;
 - (j) pružanje potrebne administrativne potpore za olakšavanje operativnog rada EPPO-a;
 - (k) pružanje potpore glavnom europskom tužitelju i zamjenicima glavnog europskog tužitelja u obavljanju njihovih dužnosti.

skom poslovanju, zlorporaba položaja i ovlasti kada ih počini službena osoba, zločinačko udruženje; kao i za sva kaznena djela počinjena u sastavu zločinačkog udruženja, a pod određenim uvjetima i za kaznena djela pranja novca i utaje poreza ili carine (ako su počinjena u sastavu zločinačkog udruženja).

Stoga će Zakonom o izmjenama i dopunama ZUSKOK-a¹³ biti potrebno predvidjeti postojanje delegiranih europskih tužitelja kao nove kategorije tužitelja, koji će biti aktivni članovi sustava državnog odvjetništva u Republici Hrvatskoj a radit će u nadležnosti EPPO-a, te sukladno s time i izmijeniti (proširiti) nadležnost USKOK-a.

Delegirani europski tužitelji moraju postupati prema uputama stalnog vijeća, međutim, njihova postupanja moraju biti u suglasju s nacionalnim zakonodavstvom, što u praksi može stvoriti problem preklapanja nadležnosti s Državnim odvjetništvom Republike Hrvatske, kao višim državnim odvjetništvom u odnosu na USKOK.

Taj će odnos svakako biti potrebno urediti Zakonom o izmjenama i dopunama ZUSKOK-a na način da se osigura neovisnost postupanja europskih delegiranih tužitelja.

Isto tako, s obzirom na to da se zamjenici ravnatelja ili upućuju na rad u USKOK na vrijeme od jedne godine (članak 11. ZUSKOK-a) ili se raspoređuju na rad na vrijeme od četiri godine (članak 8. ZUSKOK-a), a da delegirane europske tužitelje, na prijedlog glavnog europskog tužitelja, imenuje kolegij na mandat od pet godina, postavlja se pitanje statusa delegiranih europskih tužitelja ukoliko njima za vrijeme trajanja mandata od pet godina, prestane dužnost zamjenika ravnatelja USKOK-a, što će trebati urediti Zakonom o izmjenama i dopunama ZUSKOK-a.

Također će biti potrebno urediti postupak imenovanja i razrješenja delegiranih europskih tužitelja, posebno imajući u vidu da ih, na prijedlog glavnog europskog tužitelja, imenuje kolegij koji donosi i odluku o razrješenju ako smatra da oni više ne ispunjavaju uvjete, ako više ne mogu obavljati svoje dužnosti ili ako počine tešku povredu službene dužnosti.

Isto pitanje postavlja se i u slučaju kada se namjerava pokrenuti stegovni postupak ili postupak razrješenja zamjenika državnog odvjetnika koji je imenovan za delegiranog europskog tužitelja iz razloga koji nisu povezani s obavljanjem njegove dužnosti delegiranog europskog tužitelja. Naime, takav se postupak u Republici Hrvatskoj ne može pokrenuti prije nego se o spomenutom obavijesti Glavni europski tužitelj. Međutim, s obzirom da je uvjet za imenovanje delegiranog europskog tužitelja da je on aktivni član javnog tužiteljstva¹⁴, ukoliko u stegovnom postupku u Republici Hrvatskoj bude razriješen dužnosti zamjenika državnog odvjetnika – on više ne bi ispunjavao uvjete za imenovanje na dužnost delegiranog europskog tužitelja.

Uredbom je uređeno da delegirani europski tužitelji mogu obavljati dužnost nacionalnog tužitelja, što znači da će delegirani europski tužitelji istovremeno obavljati i dužnost zamjenika ravnatelja USKOK-a. S obzirom na to da je Uredbom određeno imenovanje najmanje dvaju delegiranih europskih tužitelja u svakoj državi članici, u praksi može doći do situacija kada delegirani europski tužitelj, uz svoje obveze i dužnosti zamjenika ravnatelja, neće moći obavljati dužnosti delegiranog europskog tužitelja. Uredba govori da će u tom

¹³ Rješenjem Ministarstva pravosuđa od 18. travnja 2019. osnovana je radna skupina za izradu Nacrta prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o USKOK-u.

¹⁴ Članak 17. stavak 2. Uredbe.

slučaju delegirani europski tužitelj o nastaloj situaciji obavijestiti nadzornog europskog tužitelja koji bi u savjetovanju sa ravnateljem USKOK-a trebao utvrditi kojem bi predmetu trebalo dati prednost u radu. Međutim, kako treba postupiti u situaciji kada između nadzornog europskog tužitelja i ravnatelja USKOK-a postoji drugačije mišljenje o tome koji predmet treba imati prioritet u radu? Iako na to pitanje Uredba ne daje jasan odgovor, iz odredbe članka 13. stavka 3. Uredbe proizlazi obveza nadzornog tužitelja da se savjetuje s ravnateljem USKOK-a, ali odluka o tome kojem će se predmetu dati prednost u radu, u konačnici bi trebala biti na nadzornom tužitelju.

Također, u praksi će sigurno biti situacija kada će državni odvjetnici iz redovnih državnih odvjetništava obavještavati delegiranog europskog tužitelja o predmetima koje imaju u radu a u kojima bi se moglo raditi o kaznenim djelima iz nadležnosti EPPO-a. U dogovoru između delegiranog europskog tužitelja i čelnika redovnog državnog odvjetništva, rad na predmetu, ukoliko se radi o fazi izvida, moglo bi nastaviti redovno državno odvjetništvo koje će o tijeku izvida i rezultatima obavještavati delegiranog europskog tužitelja koji će biti zadužen za predmet. Naime, u takvim bi situacijama trebalo postupati na isti način kako danas postupaju USKOK i redovna državna odvjetništva u predmetima u kojima postoje samo naznake korupcije i organiziranog kriminaliteta

Dakle, nedvojbeno je da je pred USKOK-om, osobito zamjenicima koje će biti imenovani na dužnost delegiranih europskih tužitelja, novi veliki izazov.

Tek će rad na konkretnim predmetima ukazati na probleme i moguće nedostatke u rješavanjima koja predviđa Uredba, međutim, uočeni problemi tražit će brza rješenja budući da postupanja u kaznenom postupku, posebno u hitnim predmetima, ne trpe odgode.

4. IZVJEŠĆIVANJE EPPO-a I SURADNJA S NACIONALNIM TIJELIMA

Sva tijela država članica dužna su, u skladu s nacionalnim pravom, bez nepotrebne odgode, izvještavati EPPO o svakom kažnjivom postupanju za koje bi EPPO bio nadležan. Kako bi u potpunosti ispunila svoju obvezu izvještavanja, nacionalna tijela država članica trebala bi uspostaviti sustav kojim se osigurava najbrže moguće dostavljanje informacija EPPO-u, pri čemu je na državama članicama da odluče o tome hoće li uspostaviti izravan ili centraliziran sustav. Naime, upravo je poštovanje obveza izvještavanja ključno za dobro funkcioniranje EPPO-a, te bi se trebalo osigurati da nacionalna tijela izvješćuju i o slučajevima u kojima procjena kriterija o kojima ovisi nadležnost EPPO-a nije odmah moguća; primjerice, kada se u najranijoj fazi izvida ne može procijeniti visina štete ili se ne može odrediti o kojem se točno kaznenom djelu radi, a time niti o visini zapriječene kazne.

Dakle, trebalo bi razlikovati izvještavanje u predmetima kada određeno nezakonito postupanje nije (još) predmetom kaznene istrage na nacionalnoj razini¹⁵, od izvješćivanja u predmetima kada je istraga u tijeku¹⁶.

Obveza izvješćivanja regulirana je i odredbom članka 27. stavka 3. Uredbe koja uređuje situacije kada EPPO za činjenicu da su nadležna nacionalna tijela države članice već pokrenula istragu za kazneno djelo iz nadležnosti EPPO-a sazna na neki drugi način, a ne

¹⁵ Članak 24. stavak 1. Uredbe.

¹⁶ Članak 24. stavak 2. i 3. Uredbe.

sukladno s člankom 24. stavkom 2. Uredbe. U tom će slučaju EPPO o svojim saznanjima bez odgode obavijestiti nadležna nacionalna tijela koja vode istragu te će, nakon što ga ona propisno obavijeste, odlučiti hoće li ostvariti svoje pravo na preuzimanje predmeta.

Osim toga, trebalo bi osigurati mogućnost da EPPO od država članica traži informacije i o drugim kaznenim djelima koja utječu na financijske interese Europske unije, pri čemu bi trebalo odrediti da se takve informacije ne mogu tražiti o lakšim kaznenim djelima.

S obzirom na to da je Uredbom uređena stroga obveza izravnog izvješćivanja EPPO-a, kao i uzimajući u obzir raznolikost nacionalnih sustava, a kako bi se osigurala pravilna primjena odredbi o izvješćivanju, države članice trebat će u tom smjeru prilagoditi odnosno izmijeniti svoja nacionalna zakonodavstva.

U odnosu na obvezu izvješćivanja u fazi izvida, u Republici Hrvatskoj, sukladno s odredbama Zakona o kaznenom postupku i ZUSKOK-a, nadležna državna tijela imaju obvezu prijavljivanja počinjenja kaznenog djela.

Tako je odredbom članka 204. stavka 1. Zakona o kaznenom postupku određeno da je svatko dužan prijaviti kazneno djelo za koje se postupak pokreće po službenoj dužnosti, pri čemu su nadležna državna tijela dužna navesti dokaze koji su im poznati te poduzeti sve kako bi se osigurali dokazi.

Nadalje, člankom 23. stavkom 1. i 2. ZUSKOK-a određeno je da su sva tijela državne vlasti dužna obavijestiti USKOK o okolnostima i podacima koje saznaju u obavljanju svoje djelatnosti, a koji upućuju na neko kazneno djelo iz nadležnosti USKOK-a, ili o tim okolnostima podnijeti kaznenu prijavu. Isto tako, dužni su i bez odgode obavijestiti USKOK o okolnostima i podacima koji upućuju na to da je u pravnom prometu imovina stečena nekim od kaznenih djela iz nadležnosti USKOK-a, posebno ako postupanje s ostvarenim financijskim sredstvima ili imovinom upućuje na pranje novca ili na prikrivanje te imovine.

Dakle, u hrvatskom kaznenopravnom sustavu postoji obveza izvješćivanja nadležnog državnog odvjetnika o svakom kažnjivom postupanju. Integracijom EPPO-a u hrvatski pravni sustav, uz postojeće, uvrstit će se i obveza izvješćivanja EPPO-a, kao novog ovlaštenog tužitelja, za kaznena djela iz njegove nadležnosti, kao i obveza nadležnog državnog odvjetnika da o provođenju izvida za kaznena djela iz nadležnosti EPPO-a, istog o tome obavijesti.

Što se tiče predmeta u kojima je u tijeku istraga, nadležni državni odvjetnik u takvim će predmetima, kada rezultati istrage ukažu na sumnju na počinjenje kaznenog djela iz nadležnosti EPPO-a, spomenutog bez odgode obavijestiti.

Međutim, državama članicama ostavljeno je na odluku kakav će sustav izvješćivanja uspostaviti. Dakle, potrebno je odlučiti da li će se nadležna državna tijela s informacijom o kažnjivom postupanju iz nadležnosti EPPO-a izravno obraćati EPPO-u, ili će takvu informaciju dostavljati nacionalnom državnom odvjetniku koji će potom tu informaciju dostavljati EPPO-u.

Nadležnost EPPO-a u odnosu na kaznena djela koja utječu na financijske interese Europske unije trebala bi imati prednost u odnosu na nacionalna tužiteljstva, te bi nacionalna tužiteljstva trebala zastati od postupanja u tim predmetima sve dok EPPO ne odluči hoće li preuzeti postupanje, osim ako postoji hitnost u postupanju.

U slučaju kada EPPO preuzme postupanje u određenom predmetu, u radu na konkretnom predmetu EPPO bi se trebao oslanjati na nacionalna tijela, uključujući policijska tijela, a posebno primjenu mjera prisile kada se za to ukaže potreba. Naime, EPPO neće imati vlastite

policijske snage, pa stoga neće moći uhićivati ljude, već će samo nacionalna tijela imati ovlasti uhititi osobe za kaznena djela u nadležnosti EPPO-a. Delegirani europski tužitelji provodit će istrage i kaznene progone u državama članicama sudionicama zajedno s nacionalnom policijom i tijelima za provedbu zakona. EPPO će moći zatražiti od nadležnih tijela uhićenje osumnjičenika samo ako smatra da je to neophodno za istragu i da se isti cilj ne može postići blažim mjerama. Nadležna će nacionalna pravosudna tijela ocjenjivati i odobravati takve zahtjeve na temelju nacionalnog prava.

U skladu s načelom lojalne suradnje, sva nacionalna tijela trebala bi aktivno podupirati istrage i kazneni progon koje provodi EPPO, te s njim surađivati od trenutka podnošenja prijave EPPO-u do trenutka kada EPPO ne odluči hoće li pokrenuti kazneni progon ili na drugi način zaključiti predmet.

U odnosu na obvezu izvješćivanja o svakom nezakonitom postupanju na štetu financijskih interesa Republike Hrvatske, potrebno je ukazati na to da je u Republici Hrvatskoj odlukom Vlade Republike Hrvatske¹⁷ osnovana AFCOS mreža. Osnovana je radi postizanja pune operativnosti AFCOS sustava s ciljem zaštite financijskih interesa Europske unije u Republici Hrvatskoj te neposrednom suradnjom s OLAF-om.

Naime, zadaci AFCOS mreže jesu suradnja s OLAF-om vezano za pitanja zaštite financijskih interesa Europske unije, jačanje međuinstitucionalne suradnje, komunikacija i razmjene podataka s tijelima AFCOS sustava.

AFCOS mrežu čine Ministarstvo pravosuđa, Ministarstvo unutarnjih poslova, Ministarstvo financija (Porezna uprava, Carinska uprava, Sektor za harmonizaciju unutarnje revizije i financijske kontrole, Ured za sprječavanje pranja novca, Sektor za financijski i proračunski nadzor), Ministarstvo gospodarstva (Uprava za sustav javne nabave), Državno odvjetništvo Republike Hrvatske i Agencija za reviziju sustava provedbe programa Europske unije.

Dakle, u Republici Hrvatskoj postoji sustav za izvješćivanje, razmjenu podataka i informacija o nepravilnostima na štetu financijskih interesa Europske unije. S obzirom na to da je glavni zadatak AFCOS mreže suradnja s OLAF-om, koji će, o čemu će biti više riječi kasnije, nastaviti obavljati zadatke iz svoje nadležnosti, ona će nastaviti s radom.

S obzirom na to da će, kada budu imenovani, delegirani europski tužitelji također biti zaduženi za zaštitu financijskih interesa Europske unije, odnosno za progon počinitelja kaznenih djela počinjenih na štetu Europske unije, bilo bi dobro da se, uz postojeće članove, u AFCOS mrežu imenuje i jedan delegirani europski tužitelj.

5. POSTUPANJE U PRETHODNOM POSTUPKU

Sukladno s odredbama Zakona o kaznenom postupku, u Republici Hrvatskoj državni je odvjetnik na određeni način gospodar prethodnog postupka, te on poduzima sve radnje u postupku za koje je zakonom ovlašten i to ili sam ili preko osoba koje su na temelju posebnog zakona ovlaštene da ga zastupaju u kaznenom postupku, dok su državna tijela dužna postupati po nalogu državnog odvjetnika koji je izdan sukladno sa Zakonom o kaznenom postupku.

¹⁷ Odluka Vlade Republike Hrvatske od 12. prosinca 2013. (NN 151/13.).

U Republici Hrvatskoj prethodni postupak ima sljedeće cjeline:

- i. izvidi i istraživanje
- ii. istraga
- iii. dokazne radnje
- iv. optuživanje.

i. izvidi i istraživanje

Državni odvjetnik u Republici Hrvatskoj, ukoliko iz nekog od razloga predviđenih zakonom ne donese rješenje o odbačaju kaznene prijave¹⁸, provodi izvide radi donošenja odluke o osnovanosti kaznene prijave. Izvide može provoditi sam, pa tako može pozivati osobe radi prikupljanja potrebnih obavijesti, tražiti podatke od policije, Ministarstva financija, Državnog ureda za reviziju i drugih državnih tijela, banaka i drugih pravnih osoba. Ako odluči da neće sam provoditi izvide, državni će odvjetnik naložiti policiji da prikupi potrebne obavijesti provođenjem izvida i poduzimanjem drugih mjera radi prikupljanja podataka potrebnih za odlučivanje o kaznenoj prijavi, te u tom slučaju ima pravo i dužnost stalnog nadzora nad provođenjem naloženih izvida.

U slučaju postojanja osnovane sumnje da je okrivljenik počinio kazneno djelo za koje je propisana novčana kazna ili kazna zatvora do pet godina, državni odvjetnik može sam provesti ili naložiti istražitelju provođenje dokaznih radnji koje su potrebne za odlučivanje o podizanju optužnice.

S obzirom na to da se od svih država članica koje sudjeluju u EPPO-u očekuje da tužiteljima koji postupaju u njegovo ime i za njegov račun omoguće istovjetne ovlasti u odnosu na unificirani kazneno-materijalni okvir, europski delegirani tužitelji u Republici Hrvatskoj imat će sva prava i dužnosti u fazi izvida i istraživanja koja pripadaju i nacionalnim tužiteljima.

Dakle, to će značiti da će policija i druga državna tijela, banke i pravne osobe, sukladno sa zakonskim odredbama, biti dužni postupati po nalogu europskog delegiranog tužitelja i provoditi naložene izvide odnosno dostavljati zatražene podatke.

Kada će policija i druga nadležna tijela postupati po nalogu europskog delegiranog tužitelja postupat će sukladno s odredbama Zakona o kaznenom postupku, dakle identično kao da postupaju po nalogu nacionalnog (hrvatskog) tužitelja.

Budući da se očekuje da se u Republici Hrvatskoj europski delegirani tužitelji imenuju iz redova zamjenika ravnatelja USKOK-a, da je USKOK, kako je već istaknuto, posebno državno odvjetništvo čija su nadležnost i ustrojstvo uređeni posebnim Zakonom o USKOK-u, koji u članku 29. stavku 2. određuje da se odredbe Zakona o kaznenom postupku koje se odnose na izdavanje kaznenog naloga ne primjenjuju u postupcima za kaznena djela iz nadležnosti USKOK-a, nakon integracije EPPO-a u kaznenopravni sustav Republike Hrvatske,

¹⁸ Članak 206. stavak 1. Zakona o kaznenom postupku određuje da će državni odvjetnik odbaciti prijavu obrazloženim rješenjem ako iz same prijave proistječe:

- 1) Da prijavljeno djelo nije kazneno djelo za koje se progoni po službenoj dužnosti,
- 2) Da je nastupila zastara ili je djelo obuhvaćeno amnestijom, pomilovanje, ili je već pravomoćno presuđeno ili postoje druge okolnosti koje isključuju kazneni progon,
- 3) Ako postoje okolnosti koje isključuju krivnju,
- 4) Ako nema osnovane sumnje da je osumnjičenik počinio prijavljeno kazneno djelo,
- 5) Ako podaci u prijavi upućuju na zaključak da prijava nije vjerodostojna.

odnosno u ZUSKOK, europski delegirani tužitelji u postupcima u kojima će postupati, neće primjenjivati odredbe o izdavanju kaznenog naloga, već će u svim predmetima provoditi istragu, osim u slučajevima kada će se odlučiti za podizanje neposredne optužnice¹⁹.

ii. istraga

Donošenjem novog Zakona o kaznenom postupku 2009. godine u Republici Hrvatskoj umjesto sudske istrage uvedena je tužiteljska istraga koja započinje donošenjem rješenja o provođenju istrage koje donosi državni odvjetnik.

U odnosu na kaznena djela iz nadležnosti EPPO-a, rješenje o provođenju istrage donosit će delegirani europski tužitelji, ako u skladu s primjenjivim nacionalnim pravom postoje opravdani razlozi (osnovana sumnja) da je određena fizička ili pravna osoba počinila kazneno djelo iz nadležnosti EPPO-a, a nema zakonskog razloga koji onemogućuje kazneni progon odnosno nije primijenjen pojednostavljeni postupak kaznenog progona.

O svakoj odluci o pokretanju istrage, EPPO će bez odgode obavijestiti nadležna nacionalna tijela.

Istragu u pravilu pokreće i vodi delegirani europski tužitelj iz države članice u kojoj je središte kriminalne aktivnosti ili, ako je počinjeno nekoliko povezanih kaznenih djela iz nadležnosti EPPO-a, iz države članice u kojoj je počinjena većina tih kaznenih djela.

Delegirani europski tužitelj iz neke druge države članice pod čijom je također nadležnošću predmet, može pokrenuti istragu ili dobiti uputu nadležnog stalnog vijeća da je pokrene, samo ako je odstupanje od navedenog pravila opravdano, vodeći pri tome brigu o kriterijima prema redosljedu prvenstva, a to su:

- a) mjesto u kojem okrivljenik ima uobičajeno boravište
- b) državljanstvo okrivljenika
- c) mjesto na kojem je nastala glavna šteta.

Kako bi se najbolje zaštitila prava okrivljenika, on bi u pravilu trebao biti predmetom samo jedne istrage ili jednog kaznenog progona EPPO-a, a ako je kazneno djelo počinilo više osoba, EPPO bi u načelu trebao pokrenuti jedan postupak i zajednički voditi istragu protiv svih okrivljenika.

Kada je više delegiranih europskih tužitelja pokrenulo istragu u vezi s istim kaznenim djelom, nadležno stalno će vijeće, prema potrebi, spojiti takve istrage, s time da može odlučiti da ih ne spoji, odnosno da ih naknadno ponovno razdvoji, ako je to u interesu učinkovitosti istrage. Odluku o spajanju odnosno razdvajanju stalno vijeće donijet će nakon savjetovanja s nadležnim europskim tužiteljem i/ili delegiranim europskim tužiteljem.

Delegirani europski tužitelj koji vodi predmet može, u skladu s Uredbom i nacionalnim pravom, odlučiti da će sam poduzimati istražne i druge mjere ili da će dati upute nadležnim tijelima u svojoj državni članici da ih poduzmu. U slučaju kada će izvođenje mjera povjeriti nadležnim tijelima, ona su dužna osigurati provedbu svih uputa i mjera.

Tijekom istraga koje provodi EPPO, nadležna nacionalna tijela dužna su u svakom trenutku poduzimati hitne mjere u skladu s nacionalnim pravom te o poduzetim hitnim mjerama bez nepotrebne odgode obavijestiti delegiranog europskog tužitelja.

¹⁹ Članak 341. stavak 3. Zakona o kaznenom postupku.

Na prijedlog nadzornog europskog tužitelja, nadležno stalno vijeće može donijeti odluku o preraspodjeli predmeta drugom delegiranom europskom tužitelju u istoj državi članici, ako delegirani europski tužitelj koji vodi predmet:

- a) ne može sam provesti istragu
- b) ne slijedi upute nadležnog stalnog vijeća ili europskog tužitelja.

U iznimnim slučajevima, uz odobrenje nadležnog stalnog vijeća, nadzorni europski tužitelj može donijeti obrazloženu odluku o tome da sam provede istragu, te da osobno poduzima istražne i druge mjere i daje upute za njihovo poduzimanje nadležnim tijela u njegovoj državni članici, ako je to nužno zbog:

- a) težine kaznenog djela, posebno s obzirom na moguće posljedice na razini Europske unije
- b) kada se istraga odnosi na dužnosnike ili druge službenike ili članove institucija Europske unije
- c) slučaja nefunkcioniranja mehanizma preraspodjele.²⁰

U tim slučajevima, kada nadzorni europski tužitelj preuzme predmet, države članice dužne su osigurati europskom tužitelju pravo da nalaže ili zatraži istražne i druge mjere, te da ima sve ovlasti, odgovornosti i obveze delegiranog europskog tužitelja u skladu s Uredom i nacionalnim pravom.

Kada se tijekom istrage EPPO-a pokaže da činjenice koje su predmetom istrage nisu kazneno djelo za koje je nadležan EPPO, nadležno stalno vijeće donosi odluku o upućivanju predmeta nadležnim nacionalnim tijelima bez nepotrebne odgode.

Također, kada se tijekom istrage EPPO-a pokaže da više nisu ispunjeni posebni uvjeti za nadležnost EPPO-a u slučajevima kada se radi o kaznenim djelima kojima je prouzročena ili mogla biti prouzročena šteta financijskim interesima Europske unije u iznosu manjem od 10.000,00 eura (a nema posljedica na razini Europske unije odnosno kazneno djelo nije počinio dužnosnik ili službenik Europske unije ili član institucija Europske unije), nadležno stalno vijeće bez nepotrebne odgode donosi odluku o upućivanju predmeta nadležnim nacionalnim tijelima i prije pokretanja postupka pred nacionalnim sudovima.

U slučajevima kada kolegij, u odnosu na kaznena djela kojima je prouzročena ili mogla biti prouzročena šteta financijskim interesima Europske unije u iznosu manjem od 100.000,00 eura, smatra da, s obzirom na težinu kaznenog djela ili složenost postupka, nema potrebe za provođenjem istrage na razini Europske unije kao i da bi se time doprinijelo učinkovitosti postupka, izdat će opće smjernice kojima se stalnim vijećima omogućuje da predmet upute drugim nadležnim nacionalnim tijelima.

Takvim se smjericama stalnim vijećima omogućuje i da predmet upute nadležnim nacionalnim tijelima u slučajevima kada je EPPO postupao u predmetima zbog kaznenih djela iz članka 3. stavka 2. točke a) i b) PIF Direktive, kao i u slučaju kada šteta koja je prouzročena ili je mogla biti prouzročena financijskim interesima Europske unije nije veća od štete koja je prouzročena ili je mogla biti prouzročena drugoj žrtvi.

Odluku o upućivanju predmeta nacionalnim tijelima stalno vijeće dostavlja glavnom europskom tužitelju koji u roku od tri dana od primitka te informacije od stalnog vijeća može zatražiti preispitivanje svoje odluke ako je to potrebno radi osiguravanja koherentnosti politike upućivanja.

²⁰ Članak 28. stavak 4. Uredbe.

Nadležna nacionalna tijela u navedenim situacijama nemaju obvezu prihvaćanja preuzimanja predmeta. Ako u roku od najviše 30 dana ne potvrde da su predmet preuzeli u rad, EPPO će nastaviti rad na predmetu. Kada će nacionalna tijela odlučiti preuzeti predmet, EPPO više neće poduzimati nikakve dokazne radnje već će dostaviti spis nadležnom nacionalnom tijelu i zatvoriti predmet.

Ako su predmet istrage EPPO-a osobe koje u skladu s nacionalnim pravom uživaju imunitet²¹, zahtjev za ukidanje imuniteta podnosi glavni europski tužitelj u skladu s postupcima predviđenim nacionalnim pravom.

Uredbom je uređeno da, kada delegirani europski tužitelj koji vodi predmet, istragu smatra dovršenom, podnosi izvješće nadzornom europskom tužitelju. Dakle, rokovi trajanja istrage nisu određeni Uredbom, već istraga može trajati dok delegirani europski tužitelj ne zaključi da su provedeni svi dokazi na temelju kojih se može donijeti meritorna odluka. To izvješće sadrži sažetak predmeta i nacrt odluke o mogućem kaznenom progonu pred nacionalnim sudom ili o razmatranju mogućnosti upućivanja predmeta, odbacivanju predmeta ili provedbi pojednostavljenog postupka kaznenog progona. Nadzorni tužitelj zaprimljeno izvješće prosljeđuje nadležnom stalnom vijeću uz svoj prijedlog odluke, ako smatra da je potreban. Ako stalno vijeće potvrdi odluku koju je predložio delegirani europski tužitelj, on će u skladu s tim nastaviti rad na predmetu.

U slučajevima kada delegirani europski tužitelj podnese nacrt odluke kojim predlaže podizanje optužnice, stalno vijeće mora u roku od 21 dana donijeti odluku o dostavljenom nacrtu, s tim da ne može donijeti odluku o obustavi postupka ukoliko je delegirani europski tužitelj predložio podizanje optužnice. Ako pak u roku od 21 dan stalno vijeće ne donese svoju odluku, smatra se da je prihvatilo odluku koju je predložio delegirani europski tužitelj.

Međutim, s druge strane, u Zakonu o kaznenom postupku određeni su rokovi trajanja istrage, koja se mora završiti u roku od šest mjeseci od pravomoćnosti rješenja o provođenju istrage, s tim da državni odvjetnik rok za završetak istrage, iz opravdanih razloga, može produljiti za šest mjeseci, dok iznimno trajanje istrage može za još najviše šest mjeseci produljiti glavni državni odvjetnik Republike Hrvatske.

Zakonom o kaznenom postupku određeni su i rokovi za donošenje odluke nakon završetka istrage, pa je tako državni odvjetnik dužan u roku od mjesec dana od upisa završetka istrage u upisnik kaznenih prijava podignuti optužnicu ili obustaviti istragu. Kada za to postoje opravdani razlozi, viši državni odvjetnik može na prijedlog državnog odvjetnika rješenjem protiv kojeg žalba nije dopuštena, rok za donošenje odluke produljiti za najviše dva mjeseca. Ako državni odvjetnik propusti u navedenim rokovima podignuti optužnicu, smatrat će se da je odustao od kaznenog progona.

Dakle, s obzirom na to da će europski delegirani tužitelji postupati sukladno s nacionalnim pravom, kada će u Republici Hrvatskoj voditi istragu, iako Uredba nema jasnih odredaba o tome, trebali bi se pridržavati zakonom propisanih rokova trajanja istrage, te posebno rokova za donošenje odluke.

Međutim, budući da je EPPO jedino tužilačko tijelo Europske unije, dakle ne postoji nje-mu nadređeno (više) tužiteljstvo, postavlja se pitanje tko će biti nadležan za donošenje odluka o produljenju istrage odnosno o produljenju roka za donošenje odluke nakon završene istrage.

²¹ Članak 197. Zakona o kaznenom postupku.

S obzirom na to da prije opisana nadležnost glavnog europskog tužitelja u srži odgovara ovlastima i dužnostima državnih odvjetnika kao čelnika državnih odvjetništava u hrvatskom pravosudnom sustavu, na odgovarajući bi mu način u Republici Hrvatskoj trebalo priznati, u odnosu na provedbu obveza EPPO-a, sva ona prava i dužnosti koje po hrvatskim zakonima pripadaju glavnom državnom odvjetniku Republike Hrvatske. Međutim, postavlja se pitanje da li glavnom europskom tužitelju može pripasti i ovlast produljenja roka završetka istrage, kao i roka za donošenje odluke nakon dovršene istrage. S druge pak strane, postavlja se i pitanje hoće li u predmetima EPPO-a takve odluke biti potrebno donositi, budući da Uredbom nisu određeni rokovi trajanja istrage, a da je Uredba obvezujuća za sve države članice koje sudjeluju u pojačanoj suradnji i ona ima prvenstvo pred nacionalnim pravom.

Dakle, to je nešto što će prilikom integracije EPPO-a u hrvatski pravni sustav trebati imati na umu. Naravno da su moguća i drugačija rješenja, međutim bilo koje rješenje zahtijevat će izmjene odgovarajućih zakona.

iii. Dokazne radnje

U Republici Hrvatskoj, Zakonom o kaznenom postupku normirano je dvanaest dokaznih radnji, i to:

- a) pretraga, što uključuje pretragu osobe, pretragu doma i drugih prostora, pretragu pokretne stvari i bankovnog sefa
- b) privremeno oduzimanje predmeta
- c) ispitivanje okrivljenika
- d) ispitivanje svjedoka
- e) prepoznavanje
- f) očevid
- g) uzimanje otisaka prstiju i drugih dijelova tijela
- h) vještačenje
- i) dokaz ispravom
- j) dokaz snimkom,
- k) elektronički (digitalni) dokazi
- l) posebne dokazne radnje
- m) provjera uspostavljanja telekomunikacijskog kontakta.

Dokazne radnje provodi državni odvjetnik ili ih po njegovom nalogu poduzima istražitelj ili policija.

Sukladno s Uredbom, kako je već više puta istaknuto, delegirani europski tužitelji pri obnašanju ovlasti tužitelja za kaznena djela na štetu financijskih interesa Europske unije primjenjuju pravila države u kojoj se istraga odnosno kazneni progon vodi, osim ako Uredbom nije nešto drugo propisano.

Dakle, u radu na konkretnim predmetima delegirani europski tužitelji moći će provoditi sami odnosno nalagati te tražiti od nadležnog suda provođenje navedenih dokaznih radnji.

Uredbom je određeno da države članice svojim kaznenopostupovnim zakonima trebaju

osigurati da delegirani europski tužitelji, barem u predmetima za kaznena djela s propisanom najvišom zapriječenom kaznom od četiri godine, imaju pravo naložiti ili zatražiti nalaganje sljedećih dokaznih radnji i mjera:

- a) pretraga prostorija, zemljišta, prijevoznih sredstava, privatnog stana, odjeće i sve ostale osobne imovine ili računalnih sustava te poduzimanje svih mjera osiguranja potrebnih kako bi se sačuvao njihov integritet te izbjegli gubitak ili kontaminacija dokaza
- b) ishođenje predaje svih relevantnih predmeta ili dokumenata u izvornom obliku ili u nekom drugom obliku
- c) ishođenje predaje računalnih podataka, šifriranih ili dešifriranih, u izvornom obliku ili u nekom drugom obliku, uključujući podatke o bankovnim računima i podatke o prometu
- d) zamrzavanje sredstava ili imovinske koristi ostvarene kaznenim djelima, među ostalim imovine, za koje se očekuje da će ih sud pred kojim se vodi postupak oduzeti te ako postoji razlog za vjerovanje da će vlasnik, imatelj ili upravitelj tih sredstava ili imovinske koristi pokušati onemogućiti izvršavanje presude kojom se nalaže oduzimanje
- e) presretanje dolazne i odlaze elektroničke komunikacije okrivljenika na svakom elektroničkom komunikacijskom sredstvu kojim se okrivljenik koristi
- f) praćenje predmeta tehničkim sredstvima, među ostalim kontroliranim isporukama robe.

Navedene dokazne radnje mogu podlijegati posebnim ograničenjima u nacionalnom pravu. Ta će se ograničenja odnositi npr. na primjenu posebnih dokaznih radnji, s obzirom na to da je Zakonom o kaznenom postupku određen katalog kaznenih djela za koja se može naložiti njihova primjena kao i trajanje posebnih dokaznih radnji. Isto tako ograničenja će se odnositi i na postupke blokade imovine radi osiguranja oduzimanja imovinske koristi stečene kaznenim djelom, budući da u hrvatskom kaznenopravnom sustavu imovinsko-pravni zahtjev oštećenika ima prednost pred oduzimanjem imovinske koristi.

Kada će europski delegirani tužitelji nalagati provođenje dokaznih radnji istražitelju ili policiji, oni će biti dužni postupati po zaprimljenim nalogima te dokazne radnje provoditi sukladno s odredbama Zakona o kaznenom postupku.

iv. optuživanje

Nakon završene istrage državni odvjetnik podiže optužnicu ako rezultati istrage za to daju dovoljno osnova.

EPPO optužnicu podiže pred nacionalnim sudovima državama članicama.

U predmetima koji pripadaju pod nadležnost više država članica, stalno vijeće u načelu odlučuje podići optužnicu u državi članici delegiranog europskog tužitelja koji vodi predmet. Međutim, uzimajući u obzir izvješće koje je nakon dovršene istrage dostavio europski delegirani tužitelj, stalno vijeće može odlučiti da se optužnica podigne u drugoj državi članici ukoliko za to postoje opravdani razlozi. U tom slučaju, stalno će vijeće europskom delegiranom tužitelju te države članice dati odgovarajuće upute o daljnjem postupanju u predmetu.

Ako je protiv istih osoba vođeno više istraga od strane različitih delegiranih europskih tužitelja, na prijedlog jednog od njih, stalno vijeće može, prije podizanja optužnice, donijeti odluku o spajanju tih predmeta s ciljem vođenja jedinstvenog postupka i podizanju jedne optužnice pred sudom samo jedne države članice, naravno ako su kaznena djela za koje se namjerava podići optužnica, u skladu s pravom te države članice.

Članak 40. Uredbe predviđa primjenu tzv. pojednostavljenih postupaka kaznenog progona u skladu s nacionalnim pravom.

U hrvatskom nacionalnom pravu postoji nekoliko tzv. pojednostavljenih postupaka kaznenog progona. To su:

- odbačaj kaznene prijave prema načelu svrhovitosti²²
- sporazumijevanje sa okrivljenikom²³
- podizanje optužnice s kaznenim nalogom²⁴.

Međutim, već je ranije ukazano na odredbe Zakona o USKOK-u koje određuje da se odredbe o izdavanju kaznenog naloga ne primjenjuju u postupcima za kaznena djela iz nadležnosti USKOK-a.

Dakle, kada su ispunjeni uvjeti iz Zakona o kaznenom postupku, europski delegirani tužitelj koji vodi predmet može predložiti stalnom vijeću primjenu pojednostavljenog postupka kaznenog progona. U slučajevima kada se radi o kaznenim djelima iz članka 3. stavka 2. točke a) i b) PIF Direktive i kada šteta koja je prouzročena ili je mogla biti prouzročena financijskim interesima Europske unije nije veća od štete koja je prouzročena ili mogla biti prouzročena drugoj žrtvi, delegirani europski tužitelj koji vodi predmet o primjeni pojednostavljenog postupka kaznenog progona savjetovat će se s nacionalnim tijelima kaznenog progona.

Prilikom donošenja odluke o primjeni pojednostavljenog postupka kaznenog progona stalno vijeće u obzir će uzeti sljedeće elemente:

- težinu kaznenog djela i pri tome osobito visinu prouzročene štete
- spremnost osumnjičenika da naknadi štetu prouzročenu *počinjenjem kaznenog djela*
- da primjena postupka bude u skladu s općim ciljevima i temeljnim načelima EPPO-a.

Nakon podizanja optužnice, postupak će se dalje voditi sukladno s nacionalnim pravom države članice u kojoj je optužnica podignuta. Međutim, dokazi koje je tijekom istrage prikupio EPPO-o i čije je izvođenje predložio na sudu, ne smiju biti odbačeni kao nedopušteni samo zbog toga što su oni prikupljeni u drugoj državi članici ili zato što su prikupljeni u skladu s pravom druge države članice.

Naravno, sud će uvijek imati ovlast slobodnog ocjenjivanja predloženih dokaza, i u pogledu njihove vjerodostojnosti, i u pogledu njihove zakonitosti.

²² Članci 206.c, 206.d i 206.e Zakona o kaznenom postupku.

²³ Članci 360.-364. Zakona o kaznenom postupku.

²⁴ Članci 540.-545. Zakona o kaznenom postupku.

6. RASPRAVA

Nakon podizanja optužnice delegirani europski tužitelj zastupat će u ime EPPO-a optužnice pred nacionalnim sudovima.

Pri tome će postupati sukladno s nacionalnim zakonodavstvom, uz poštovanje najmanje onih postupovnih prava okrivljenika koja su predviđena u pravu Europske unije, među ostalim u direktivama o pravu okrivljenika u kaznenim postupcima, kako su provedene u nacionalnom pravu, i to:

- pravo na tumačenje i prijevod kako je predviđeno u Direktivi 2010/64/EU
- pravo na informiranje i pristup spisima predmeta kako je predviđeno u Direktivi 2012/13/EU
- pravo na pristup odvjetniku i pravo na komunikaciju s trećim osobama i informiranja trećih osoba u slučaju pritvora kako su predviđena u Direktivi 2013/48/EU
- pravo braniti se šutnjom i pravo na pretpostavku nedužnosti kako su predviđena u Direktivi (EU) 2016/343
- pravo na pravnu pomoć kako je predviđeno u Direktivi (EU) 2016/1919.

Naravno da uz navedena, okrivljenici imaju i druga postupovna prava u skladu s nacionalnim pravom, pa tako i mogućnost predlaganja dokaza odnosno predlaganje vještačenja te ispitivanja svjedoka.

Kada nacionalni sud, nakon provedenog postupka donese presudu, delegirani europski tužitelj, sukladno s nacionalnim zakonodavstvom, kao nadležni tužitelj, protiv presude može podnijeti žalbu. U tom slučaju, dakle kada nije zadovoljan presudom i smatra da postoje zakonske osnove za podnošenje žalbe, delegirani europski tužitelj će nadležnom stalnom vijeću podnijeti izvješće s nacrtom odluke i čekati upute za daljnje postupanje. Međutim, zakonski rokovi za podnošenje žalbe su kratki pa u slučaju kada postoji opasnost da uputa nadležnog stalnog vijeća neće stići u roku za podnošenje žalbe, delegirani europski tužitelj žalbu može podnijeti i bez upute. U tom slučaju mora, bez odgode, podnijeti izvješće stalnom vijeću koje može dati uputu delegiranom europskom tužitelju da ostane pri podnesenoj žalbi ili da odustane od podnesene žalbe.

Postupanje u žalbenom postupku bitno je drugačije od žalbenog postupka u hrvatskom kaznenom postupku, u kojem pred žalbenim sudom postupa odgovarajući, neposredno viši državni odvjetnik od onog koji je podnio žalbu. Naime, kao što je već istaknuto, Uredbom je EPPO predviđen kao jedino tužilačko tijelo Europske unije, dakle ne postoji njemu nadređeno tužiteljstvo, te se postavlja pitanje tko će u predmetima iz nadležnosti EPPO-a zastupati u žalbenom postupku. Mogu li to biti delegirani europski tužitelji koji su postupali u prvom stupnju ili je potrebno imenovati tužitelje koji bi u EPPO zastupali u žalbenom postupku?

S obzirom na to da Uredba ne uređuje način postupanja u predmetima u kojima će na dan početka rada EPPO-a u tijeku biti postupci za kaznena djela iz nadležnosti EPPO-a, posebno onima koji su fazi rasprave, postavlja se pitanje načina postupanja u predmetima. To je nešto što će na odgovarajući način trebati jedinstveno urediti za sve države članice.

7. ODNOS EPPO-a S OLAF-om, EUROJUSTOM, EUROPOLOM I DRUGIM INSTITUCIJAMA

7.1. Eurojust

Kako je uvodno istaknuto, UFEU u članku 86. stavku 1. određuje da radi suzbijanja kaznenih djela koja utječu na financijske interese Unije, Vijeće Europske unije može, uredbama donesenima u skladu s posebnim zakonodavnim postupkom, od Eurojusta osnovati EPPO.

Eurojust je tijelo Europske unije čiji je zadatak povećanje učinkovitosti rada nacionalnih istražnih i izvršnih tijela u progonu teškog prekograničnog i organiziranog kriminala kako bi se počinitelji kaznenog djela mogli brzo i uspješno privesti pravdi.

Dakle, kada UFEU govori da se EPPO može osnovati od Eurojusta, to nikako ne znači da će početkom rada Eurojust prestati djelovati, već naprotiv, da bi nakon početka rada, EPPO i Eurojust trebali postati partneri i surađivati u operativnim pitanjima u skladu sa svojim nadležnostima. Tako je Uredbom i određeno da EPPO uspostavlja i održava blizak odnos s Eurojustom na temelju međusobne suradnje u okviru njihove nadležnosti i razvoja međusobnih operativnih, administrativnih i upravljačkih poveznica između ovih dvaju tijela. U cilju razvoja i unaprjeđenja te suradnje, glavni europski tužitelj i predsjednik Eurojusta redovito se sastaju kako bi raspravili pitanja od zajedničkog interesa.

Kada je riječ o operativnim pitanjima, EPPO može u svoje aktivnosti uključiti Eurojust, i to osobito kada se radi o prekograničnim predmetima. U takvim predmetima suradnja EPPO-a i Eurojusta odnosit će se na razmjenu informacija o istragama, te pozivanje Eurojusta ili njegova nadležnog nacionalnog člana da pruže potporu pri prijenosu odluka EPPO-a ili zahtjeva za uzajamnu pravnu pomoć u državama članicama Europske unije koje su članice Eurojusta, ali ne sudjeluju u osnivanju EPPO-a, kao i u trećim zemljama i izvršavanju tih odluka i zahtjeva u tim državama i trećim zemljama.

EPPO se može osloniti na potporu i resurse administrativne službe Eurojusta, te će imati i neizravan pristup informacijama u sustavu vođenja predmeta Eurojusta.

Suradnja EPPO-a i Eurojusta može uključivati sve istrage koje provodi EPPO ako se razmjena informacija ili koordinacija dokaznih radnji u pogledu predmeta iz nadležnosti Eurojusta smatraju potrebnim ili primjerenima. U slučajevima kada EPPO zatraži takvu suradnju s Eurojustom, EPPO bi se trebao povezati s nacionalnim članom Eurojusta iz države članice delegiranog europskog tužitelja koji vodi predmet. Ovakva operativna suradnja može uključivati i treće zemlje koje imaju sporazum o suradnji s Eurojustom.

7.2. OLAF

S obzirom na to da će sada EPPO biti nadležan za kaznena djela koja utječu na financijske interese Europske unije, postavlja se pitanje uloge OLAF-a, čiji je zadatak istraživanje prijevара povezanih s proračunom EU-a, korupcijom i ozbiljnim prekršajima unutar europskih institucija.

Međutim, s obzirom na broj prijevара i drugog nezakonitog postupanja na štetu financijskih interesa Europske unije, posla će sigurno biti i za EPPO i za OLAF. Pri tome će EPPO voditi kaznene postupke, dok će OLAF i dalje biti nadležan za *administrativne* istrage o nepravilnostima, uključujući prijevare, koje pogađaju financijske interese Europske unije i

istrage o teškim povredama dužnosti koje počini osoblje Europske unije. Budući da u EPPO-u ne sudjeluju sve države članice, OLAF će nastaviti s administrativnim istragama u vezi s državama članicama koje ne sudjeluju u EPPO-u, isto kao što to čini i danas.

S tim u vezi, Europska komisija je 23. svibnja 2018. predložila *izmjene Uredbe 883/2013 o istragama koje provodi OLAF*, čiji je cilj osigurati da OLAF postane blizak i pouzdan partner EPPO-a, te da se nastavi provođenje administrativnih istraga radi nadopune rada EPPO-a.

Suradnjom između EPPO-a i OLAF-a i daljnjim aktivnostima OLAF-a u okviru njegovih ovlasti omogućit će se znatno poboljšanje zaštite financijskih interesa Unije. Ta suradnja odvijat će se na tri ključna načela: načelu razmjene podataka, načelu izbjegavanja dupliciranja postupanja i načelu komplementarnosti.

U pogledu načela razmjene podataka, važna je odredba članka 24. Uredbe, koja propisuje obvezu institucija, tijela, ureda i agencija Europske unije, dakle i OLAF-a da bez nepotrebne odgode izvješćuju EPPO o svakom kažnjivom postupanju za koje bi mogao biti nadležan EPPO.

U odnosu na načelo izbjegavanja dupliciranja postupanja trebalo bi osigurati da ne dođe do dupliranja u vođenju postupaka, dakle – da za isto nezakonito postupanje postupak ne pokreću i EPPO i OLAF. U načelu OLAF ne bi trebao pokretati nikakve administrativne istrage paralelno s istragom koju o istim činjenicama vodi EPPO. Međutim, time ne bi trebalo dovoditi u pitanje ovlast OLAF-a da pokreće administrativne istrage na vlastitu inicijativu, naravno uz konzultacije s EPPO-om.

Zbog toga će, u odnosu na načelo komplementarnosti, u državama članicama koje sudjeluju u provedbi pojačane suradnje, u područjima za koja je nadležan EPPO, EPPO i OLAF morati uspostaviti i održavati blisku suradnju s ciljem osiguranja komplementarnosti mandata i izbjegavanja dupliciranja.

Osim toga, u slučajevima kada EPPO provodi kaznenu istragu, EPPO će od OLAF-a zatražiti, da u okviru svojih nadležnosti, podupre i dopuni aktivnosti EPPO-a, i to posebno pružanjem informacija, analiza, uključujući i forenzične analize, stručna znanja i operativne potpore, olakšavanjem koordinacije posebnih mjera nadležnih nacionalnih administrativnih tijela i tijela Europske unije te provođenjem administrativnih istraga.

S druge pak strane, u predmetima u kojima EPPO ne provodi istragu, EPPO bi trebao dostaviti OLAF-u relevantne informacije, kako bi se OLAF-u omogućilo da u skladu sa svojom nadležnošću pokrene odgovarajuće mjere. To se posebno odnosi na predmete u kojima se ne može smatrati da je počinjeno kazneno djelo iz nadležnosti EPPO-a, ali bi u tim predmetima OLAF mogao pokrenuti svoju administrativnu istragu.

Postavlja se pitanje prihvatljivosti dokaza koje prikupi OLAF, s obzirom na to da se za sada, dokazi koje je u svojem postupanju prikupio OLAF nisu mogli rabiti u kaznenom postupku. U odnosu na zakonitost dokaza, može se očekivati da se dokazi koje prikupi OLAF i nadalje neće moći rabiti u kaznenim postupcima, te će oni biti prihvatljivi i zakoniti samo ukoliko su u određenom nacionalnom zakonodavstvu zakoniti dokazi koje prikupe komplementarna nacionalna administrativna tijela.

Radi izbjegavanja navedenih dilema i dvojbi u svakodnevnoj suradnji EPPO-a i OLAF-a bilo bi dobro osigurati pravni okvir za svakodnevnu komunikaciju između OLAF-a i EPPO-a.

7.3. Europol

EPPO uspostavlja i održava blizak odnos i s Europskim policijskim uredom – Europolom u koju se svrhu sklapa radni dogovor kojim se utvrđuju modaliteti suradnje.

Ako je to potrebno u svrhu istrage, EPPO može na zahtjev od Europolu, kao obavještajne agencije Europske unije, dobiti sve relevantne informacije koje se odnose na kazneno djelo iz nadležnosti EPPO-a, te ujedno zatražiti i analitičku potporu u konkretnom predmetu odnosno istrazi koju provodi EPPO.

8. ZAKLJUČAK

Osnivanjem EPPO-a, kao neovisnog i decentraliziranog tužiteljstva Europske unije s nadležnošću za istragu, gonjenje i podizanje optužnica zbog kaznenih djela počinjenih na štetu financijskih interesa Europske unije, države članice sudionice udružile su svoje kapacitete u borbi protiv počinitelja navedenih kaznenih djela.

Nakon integracije EPPO-a u nacionalna zakonodavstva država članica sudionica i početka rada EPPO-a, proći će određeno vrijeme dok se EPPO ne afirmira kao učinkovita organizacija u borbi protiv kaznenih djela na štetu financijskih interesa Europske unije i ne počne ostvarivati rezultate zbog kojih je osnovan.

Stoga je pred dužnosnicima koji će biti imenovani na dužnosti u EPPO-u, dakle pred glavnim europskim tužiteljem, europskim tužiteljima, ali i delegiranim europskim tužiteljima, veliki izazov u težnji da opravdaju očekivanja koja se od ovog novog tužiteljskog ureda očekuju.

Osim toga, za što uspješniji i djelotvorniji rad EPPO-a bit će nužan doprinos i svih drugih nadležnih nacionalnih tijela država članica sudionica, jer samo zajednički rad svih sudionika koji će kroz EPPO udružiti svoje stručno znanje, iskustvo i motiviranost, dovest će do konkretnih rezultata u zaštiti financijskih interesa Europske unije, a kasnije, mogućim proširenjem nadležnosti EPPO-a, i do rezultata u borbi protiv drugih vrsta transnacionalnog kriminala, poput terorizma.

LITERATURA

Pravni izvori:

1. Direktiva (EU) 2017/1371 Europskog parlamenta i Vijeća Europske unije od 5. srpnja 2017. o suzbijanju prijevara počinjenih protiv financijskih interesa Europske unije kaznenopravnim sredstvima (PIF Direktiva), OJ L 198/29, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hr/TXT/?uri=CELEX%3A32017L1371>
2. Ugovor o funkcioniranju Europske unije (UFEU), dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A12016ME%2FTXT>
3. Uredba Vijeća Europske unije (EU) 2017/1939 o provedbi pojačane suradnje u vezi s osnivanjem EPPO-a od 12. listopada 2017., dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hr/TXT/?uri=CELEX:32017R1939>
4. Zakon o kaznenom postupku (NN 152/08., 76/09., 80/11., 121/11., 91/12., 143/12., 56/13., 145/13., 152/14., 70/17.).
5. Zakon o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (NN 76/09., 116/10., 145/10., 57/11., 136/12., 148/13., 70/17.).

Ostalo:

1. Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe broj 883/2013 o istragama koje provodi Europski ured za borbu protiv prijevara (OLAF) u pogledu suradnje s Uredom europskog javnog tužitelja i djelotvornosti istraga koje provodi OLAF, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=COM:2018:0338:FIN>
2. Dražen Jelenić, „Ured Europskog javnog tužitelja“ (XX. seminar u organizaciji Vrhovnog suda Republike Hrvatske u suradnji s Pravosudnom akademijom – Novine u kaznenom zakonodavstvu – 2018., Opatija, svibanj 2018.)
3. European Commission, European Anti-Fraud Office
4. Europsko vijeće, Vijeće Europske unije
5. https://ec.europa.eu/anti-fraud/policy/european_public_prosecutor_en
6. <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/eppo/>

Summary

Tamara Laptoš

The Role and Position of the European Public Prosecutor in Croatian Preliminary Proceedings

The present financial interests of the European Union are not sufficiently protected, and VAT-related cross-border frauds account for extensive losses in national budgets. Existing EU bodies, the European Anti-Fraud Office (OLAF), the European Union's Judicial Cooperation Unit (Eurojust) and the European Union's law enforcement agency (Europol) lack the necessary powers to conduct criminal investigations and prosecute perpetrators of criminal offences committed to the detriment of financial interests of the European Union.

To combat the perpetrators of criminal offences committed to the detriment of the European Union's financial interests, the EU Member States recognized the need for enhanced cooperation. Thus, by setting up an independent and highly specialized prosecutor's office, whose prosecutors will conduct investigations in a coordinated manner in all participating Member States, information will be exchanged swiftly, and forces joined to ensure coordinated investigations, rapid seizure and confiscation of assets in order to protect the European Union's financial interests as effectively as possible.

The integration of the European Public Prosecutor's Office (hereinafter: EPPO) into the national legal systems of the participating Member States will require changes in their legislation, the Republic of Croatia included. Therefore, the criminal justice system of the Republic of Croatia will have to undergo certain adjustments and changes. How prosecutors and other criminal proceedings participants work and act will need to be adjusted especially in the preliminary proceedings in which EPPO will perform all actions and assume the rights and obligations of the prosecutors through the European Delegated Prosecutors.

Keywords: European Public Prosecutor's Office, European prosecutors, European Delegated Prosecutors, the financial interest of the EU, Council Regulation implementing enhanced cooperation on the establishment of the EPPO, PIF Directive.