

Nicholas Franssen*

PRAVOSUDNA SURADNJA IZMEĐU UREDA EJT-a I TREĆIH ZEMALJA: PRILIKE I IZAZOVI**

U radu se obrađuje posebna uloga Ureda europskog javnog tužitelja (Ured EJT-a/ Ured) u borbi protiv prijevара u Europskoj uniji u odnosu na treće zemlje, odnosno zemlje izvan EU-a. U članku se donosi pregled različitih pravnih mogućnosti predviđenih Uredbom o Uredu EJT-a koje Ured može primijeniti u pravosudnoj suradnji s trećim zemljama te se opisuju pravni parametri koji će najviše utjecati na primjenu tih različitih modaliteta u praksi. U zaključku se pretpostavlja da će Ured vrlo vjerojatno teško ostvariti vanjsku ulogu te da će stoga biti primoran primijeniti nekoliko različitih oblika pravosudne suradnje, što će ovisiti o čimbenicima kao što su priroda predmeta i treća zemlja uključena u predmet. Jednako tako, nakon što Ured počne normalno raditi i bude mogao definirati svoje prioritete u pogledu vanjske politike, trebat će utvrditi koje treće zemlje imaju najvažniju ulogu u njegovim operativnim aktivnostima, procijeniti mogućnosti pravosudne suradnje s tim zemljama i, ako je potrebno, predložiti rješenja državama članicama ili Komisiji, ovisno o slučaju, kako bi se riješile pravne praznine uočene tijekom procesa.

Ključne riječi: Ured EJT-a, pravosudna suradnja, treće države, EU prijevara

I. UVOD

Zaštita financijskih interesa Europske unije (EU) uključuje značajnu vanjsku dimenziju u smislu da se novac koji potječe iz financijskih instrumenata EU-a ne troši isključivo na području njezinih država članica ili njihovih preko-

* Nicholas Franssen, Ministarstvo pravosuđa i sigurnosti Nizozemske, Odjel za provedbu zakona. Stavovi izneseni u članku isključivo su stavovi autora te kao takvi ne predstavljaju službeno stajalište Vlade Nizozemske.

** Članak je prvi put objavljen u eucrim, br. 3/2019, str. 198-205 te se temelji na ranijem radu istoga autora objavljenom u časopisu New Journal of European Criminal Law u lipnju 2019. godine.

morskih teritorija, nego i u zemljama izvan EU-a (trećim zemljama).¹ Stoga se istrage koje se odnose na prijevare, korupciju i druge nezakonite aktivnosti koje utječu na financijske interese Unije (prijevare u EU-u) ne smiju zaustaviti na vanjskim granicama Unije. Čak i kaznena djela prijevare protiv financijskih interesa Europske unije (tzv. kaznena djela PIF) počinjena unutar samog EU-a mogu zahtijevati poduzimanje istražnih radnji izvan EU-a. Ta vanjska dimenzija borbe protiv prijevera u EU-u utjecat će i na rad Ureda europskog javnog tužitelja (Ured EJT-a/Ured). Ovo novo tijelo EU-a osnovano je temeljem Uredbe Vijeća 2017/1939 od 12. listopada 2017. godine.² Uredba je stupila na snagu 20. studenog 2017. godine. Do sada su 22 države članice odlučile sudjelovati u projektu.³ Očekuje se da bi Ured mogao početi s radom do kraja 2020. godine.

Brojni su oblici prijevare u EU-u koji su povezani s trećim zemljama. Konkretan primjer donosi izvješće OLAF-a za 2018. godinu.⁴ Od 84 istrage zaključene u 2018., čak 37 njih odnosilo se na zemlju izvan Unije.⁵ Kada su u pitanju istrage koje su na kraju 2018. godine još bile u tijeku, od ukupno 414 istraga, podijeljeno na sektore, 44 istrage su povezane s vanjskom pomoći, a 43 predmeta se odnose na carinu i trgovinu.⁶ Osim toga, i Eurojust, Agencija Europske unije za suradnju u kaznenom pravosuđu, bavila se nizom slučajeva prijevera povezanih s porezom na dodanu vrijednost (PDV) u koji su uključivali treće zemlje.⁷

Stoga je jasno da će učinkovita suradnja s trećim zemljama biti nužna kako bi Ured mogao postići konkretne rezultate u slučajevima povezanim s tim zemljama prilikom izvršavanja svojih zadaća predviđenih člankom 4. Uredbe o Uredu EJT-a.

¹ Popis 17 programa potrošnje pod izravnim/neizravnim upravljanjem, otvorenih trećim zemljama, vidjeti dokument Vijeća 5146/19 od 9. siječnja 2019. godine, prilog 5., str. 9–10, koji je Coreper odobrio 23. siječnja 2019. godine (vidjeti dokument Vijeća 5418/19 od 18. siječnja 2019. godine)

² SL L 283, 31. listopada 2017., 1.

³ U ovom trenutku u Uredu EJT-a ne sudjeluju Danska, Mađarska, Irska, Poljska, Švedska i Ujedinjena Kraljevina

⁴ Izvješće OLAF-a za 2018. godinu – Devetnaesto izvješće Europskog ureda za borbu protiv prijevera od 1. siječnja do 31. prosinca 2018. godine, Luksemburg 2019., <https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2018_en.pdf> [datum posjete 29. listopada 2019.].

⁵ Slika 4 iz Izvješća OLAF-a za 2018. godinu, *op. cit.*, str. 13.

⁶ Slika 5 iz Izvješća OLAF-a za 2018. godinu, *op. cit.*, str. 13.

⁷ Vidjeti zajedničko priopćenje za tisak Eurojusta i Europolu od 20. listopada 2016. godine „EUR 320 million VAT fraud: key targets arrested“ dostupno na: <<http://www.eurojust.europa.eu/press/PressReleases/Pages/2016/2016-10-20.aspx>>; zajedničko priopćenje za tisak Eurojusta i Europolu od 14. srpnja 2015. godine „EUR 300 million VAT fraud: key targets arrested“ dostupno na: <<http://www.eurojust.europa.eu/press/PressReleases/Pages/2015/2015-07-14.aspx>>. Također vidjeti objavu Eurojusta iz travnja 2016. godine „Operation Vertigo – A closer look“ dostupnu na: <<http://eurojust.europa.eu/Practitioners/Documents/2015-Operation-Vertigo-REV.pdf>>, [datum posjete svih stranica 29. listopada 2019.].

II. IZVAN TERITORIJALNA NADLEŽNOST UREDA EJT-a I OKVIR ZA PRAVOSUDNU SURADNJU

Postavlja se pitanje raspolaže li Ured EJT-a s dovoljno pravnih mogućnosti za istragu te, ako je potrebno, kazneni progon slučajeva prijave koji su povezani s trećim zemljama. Članak 23. Uredbe (Teritorijalna i osobna nadležnost Ureda) daje pozitivan odgovor na ovo pitanje tako što definira opseg izvanteritorijalne nadležnosti Ureda, iako samo vezano uz mandat koji Ured ima kad su u pitanju kaznena djela PIF kako je utvrđeno u člancima 22. i 25. Uredbe. Ured očito može primijeniti svoju nadležnost ako su ova djela počinjena na području jedne ili više država članica⁸, ali i kod kaznenih djela u sljedećim slučajevima:

- ako ih je počinio državljanin države članice, pod uvjetom da su takva kaznena djela pod sudbenošću države članice kada su počinjena izvan njezina državnog područja;⁹
- ako ih je izvan područja [jedne ili više država članica] počinila osoba koja je u trenutku počinjenja kaznenog djela podlijeerala Pravilniku o osoblju ili Uvjetima zaposlenja, pod uvjetom da su takva kaznena djela pod sudbenošću neke države članice kada su počinjena izvan njezina državnog područja.¹⁰

Drugim riječima, Ured je u tom slučaju nadležan za državljane i službenike EU-a. Kako bi tu nadležnost mogao učinkovito primjenjivati u odnosu na treće zemlje, Ured će morati posegnuti za uzajamnom pravnom pomoći. Neki od međunarodnih ugovora o uzajamnoj pravnoj pomoći koji bi u ovu svrhu mogli biti relevantni za Ured navedeni su dalje u tekstu (bez određenog redoslijeda):

- Konvencija Vijeća Europe o uzajamnoj pravnoj pomoći u kaznenim stvarima iz 1959. godine i njezin drugi Dodatni protokol iz 2001. godine;¹¹
- Konvencija Ujedinjenih naroda protiv korupcije iz 2003. godine (UNCAC);¹²
- Konvencija Ujedinjenih naroda protiv transnacionalnog organiziranog kriminaliteta iz 2000. godine (UNTOC);¹³

⁸ Članak 23. točka a.

⁹ Članak 23. točka b.

¹⁰ Članak 23. točka c.

¹¹ Konvencija i Drugi protokol uz Konvenciju dostupni su na: <<https://rm.coe.int/16800656ce>> i <<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168008155e>>. Napomena: Članak 27. Konvencije iz 1959. godine ne predviđa mogućnost pristupanja Unije Konvencije jer glasi: „Ovu Konvenciju mogu potpisati članice Vijeća Europe“.

¹² Konvencija je dostupna na: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf>

¹³ Konvencija je dostupna na: <https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src¼TREATY&mtdsg_no¼XVIII-12&chapter¼18&clang=_en>

- Konvencija o uzajamnoj pravnoj pomoći u kaznenim stvarima među državama članicama Europske unije¹⁴ iz 2000. godine i njezin Protokol iz 2001. godine¹⁵; neke od njihovih odredbi mogu se primijeniti na Island i Norvešku.¹⁶

1. Put od prijedloga Europske komisije iz 2013. godine do Uredbe 2017/1939

U ovom dijelu članka opisane su odredbe Uredbe 2017/1939 koje se odnose na pravosudnu suradnju između Ureda EJT-a i trećih zemalja, kao i kako se do tih odredbi došlo. Europska komisija objavila je svoj izvorni prijedlog uredbe Vijeća o osnivanju Ureda 17. srpnja 2013. godine.¹⁷ Taj je prijedlog sadržavao odredbe o suradnji između Ureda i Eurojusta, Europolu i trećih zemalja.¹⁸ Članak 59. Prijedloga (Odnosi s trećim zemljama i međunarodnim organizacijama) glasi kako slijedi:

„[...] 3. U skladu s člankom 218. Ugovora [o funkcioniranju Europske unije (UFEU)], Europska komisija može dostaviti Vijeću prijedloge za pregovaranje o sporazumima s jednom ili više trećih zemalja koji se odnose na suradnju između Ureda europskog javnog tužitelja i nadležnih tijela tih trećih zemalja u odnosu na pravnu pomoć u kaznenim stvarima i izručivanje u predmetima koji su u nadležnosti Ureda europskog javnog tužitelja.

4. U odnosu na kaznena djela u okviru njegove materijalne nadležnosti, države članice mogu priznati Ured europskog javnog tužitelja kao nadležno tijelo u svrhe provedbe njihovih međunarodnih sporazuma o pravnoj pomoći u kaznenim stvarima i izručivanju ili, ako je potrebno, izmijeniti te međunarodne sporazume kako bi se osiguralo da Ured europskog javnog tužitelja može obnašati svoje funkcije na temelju takvih sporazuma prilikom izvršavanja zadaća u skladu s člankom 75. stavkom 2.“

Iz ove perspektive, intrigantna je bila pretpostavka iz stavka 4. ovog članka da će jednostrane obavijesti država članica uvijek naići na pozitivnu reakciju trećih država. Međutim, uzimajući u obzir najvažnije pravilo općeg međunarodnog prava utvrđeno člankom 34. Bečke konvencije o pravu međunarodnih

¹⁴ *SL C* 197, 12. srpnja 2000., 3.

¹⁵ *SL C* 326, 21. studenog 2001., 2.

¹⁶ Vidjeti Sporazum između Europske unije i Republike Islanda i Kraljevine Norveške o primjeni određenih odredaba Konvencije od 29. svibnja 2000. o uzajamnoj pomoći u kaznenim stvarima između država članica Europske unije i njezina Protokola iz 2001., *SL L* 26, 29. siječnja 2004., 3.

¹⁷ COM(2013) 534 final.

¹⁸ Vidjeti Poglavlje VIII., Dio 2. (Odnosi s partnerima), članak 57. i dalje.

ugovora od 23. svibnja 1969. godine,¹⁹ u potpunosti je razumljivo pomisliti da bi takva treća strana, na ovaj ili onaj način, zapravo trebala pristati na suradnju s Uredom EJT-a. U tom kontekstu, ne iznenađuje činjenica da Uredba 2017/1939 sada sadrži niz odredbi o pravosudnoj suradnji između Ureda i trećih zemalja koje su u potpunosti usklađene s međunarodnim javnim pravom.

Poglavlje X Uredbe (Odredbe o odnosima Ureda EJT-a s njegovim partnerima) sadrži niz relevantnih općenitih i specifičnih odredbi. Za početak, u članku 99. (Zajedničke odredbe) stavkom 1. utvrđeno je osnovno načelo prema kojem Ured može uspostaviti i održavati odnose suradnje sa svojim partnerima, u onoj mjeri u kojoj je to potrebno za obavljanje njegovih zadaća. Ti su partneri institucije, tijela, uredi ili agencije Unije, tijela država članica koje ne sudjeluju u pojačanoj suradnji u vezi s osnivanjem Ureda, tijela trećih zemalja i međunarodne organizacije. U onoj mjeri u kojoj je to bitno za obavljanje njegovih zadaća, u stavku 2. članka 99. navodi se da Ured može u skladu s člankom 111. izravno razmjenjivati sve informacije sa subjektima iz stavka 1. ovog članka, osim ako je drugačije predviđeno u Uredbi. Naposljetku, za potrebe određene u stavcima 1. i 2., stavak 3. istog članka omogućava Uredu sklapanje radnih dogovora sa subjektima iz stavka 1. Ti radni dogovori tehničke su i/ili operativne naravi te su posebno usmjereni na olakšavanje suradnje i razmjene informacija među njihovim strankama. Radni dogovori ne mogu činiti temelj za omogućavanje razmjene osobnih podataka niti imati pravno obvezujuće učinke za Uniju ili njezine države članice. U sljedećem se dijelu detaljnije objašnjava i analizira središnja odredba o pravosudnoj suradnji s trećim stranama, odnosno članak 104. Uredbe.

2. Suradnja s trećim zemljama prema članku 104. Uredbe 2019/1939

Na početku članka 104. (Odnosi s trećim zemljama i međunarodnim organizacijama) navodi se da se radni dogovori iz članka 99. stavka 3. s tijelima trećih zemalja mogu posebice odnositi na razmjenu strateških informacija i upućivanje dužnosnika za vezu na rad u Uredu EJT-a.²⁰ Ured može, u dogovoru s dotičnim nadležnim tijelima, odrediti kontaktne točke u trećim zemljama radi olakšavanja suradnje u skladu s operativnim potrebama Ureda.²¹ Prije no što opišemo tri glavne mogućnosti pravosudne suradnje između Ureda

¹⁹ Članak je dostupan na: <<https://treaties.un.org/doc/publication/unts/volume%201155/volume-1155-i-18232-english.pdf>>, str. 341 i glasi: „Ugovor ne stvara ni obveze ni prava za treću državu bez njezina pristanka.“

²⁰ Članak 104. stavak 1.

²¹ Članak 104. stavak 2.

i trećih zemalja – koje se ukratko mogu svesti na sklapanje/pristupanje međunarodnom ugovoru, sukcesiju nacionalnih pravosudnih tijela i primjenu „dvostrukog mandata“ delegiranih europskih tužitelja – važno je uzeti u obzir uvodnu izjavu 109. Uredbe, koja glasi kako slijedi:

„Dok Unija ne sklopi nove međunarodne sporazume u području pravne pomoći ili dok ne pristupi multilateralnim sporazumima u tom području koje su države članice već sklopile, države članice trebale bi EPPO-u olakšati obavljanje funkcija na temelju načela lojalne suradnje utvrđenog u članku 4. stavku 3. UEU-a. Ako je to dopušteno prema relevantnom multilateralnom sporazumu i podložno prihvaćanju od strane treće zemlje, države članice trebale bi priznati EPPO kao nadležno tijelo za potrebe provedbe tih multilateralnih sporazuma te, kada je to primjenjivo, izdati obavijest o tome (...)“

Čini se da iz ove uvodne izjave proizlazi obveza (sudjelujućih) država članica da, do poduzimanja radnji od strane Unije i na temelju članka 4. stavka 3. UEU-a, aktivno promiču uvjete koji će Uredu omogućiti obnašanje određene uloge u području pravosudne suradnje. Ako pomnije promotrimo uvodnu izjavu 109., vidjet ćemo i da postoji određeni redosljed ili, moglo bi se reći, hijerarhija između ove tri mogućnosti. Osim toga, uvodna izjava odražava pragmatičan stav da će, u slučaju da nije moguće ostvariti prvu spomenutu mogućnost, biti potrebno razmotriti alternativna rješenja.

Prva mogućnost predviđena člankom 104. počiva na *načelu sklapanja ili pristupanja* Unije međunarodnim ugovorima. U članku 104. stavku 3. navodi se da su međunarodni sporazumi s jednom ili više trećih zemalja u područjima iz nadležnosti Ureda koje je Unija sklopila ili kojima je pristupila u skladu s člankom 218. UFEU-a, kao što su međunarodni sporazumi o suradnji u kaznenim stvarima između Ureda i tih trećih zemalja, obvezujući za Ured. Drugim riječima, Unija nije obavezna sklopiti nove sporazume ili pristupiti postojećima. Ipak, Ured bi trebao moći predložiti da Vijeće skrene pozornost Komisiji na potrebu za odlukom o primjerenosti ili preporukom za otvaranje pregovora o međunarodnom sporazumu u slučaju da kolegij utvrdi da postoji operativna potreba za suradnjom s trećom zemljom.²² Unija je trenutno stranka jedino ranije spomenute Konvencije Ujedinjenih naroda protiv transnacionalnog organiziranog kriminaliteta (UNTOC) koju je prihvatila 21. svibnja 2004. te Konvencije Ujedinjenih naroda protiv korupcije (UNCAC) koju je prihvatila 12. studenog 2008.²³ Trenutno, uz gore navedeni sporazum sklopljen s Norveš-

²² Uvodna izjava 109., prvi odlomak.

²³ Popis stranaka UNTOC-a vidjeti na: <<https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/signatures.html>> te UNCAC-a vidjeti na: <<https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/ratification-status.htm>>

kom i Islandom,²⁴ EU je stranka dvaju odvojenih bilateralnih sporazuma o uzajamnoj pravnoj pomoći, s SAD-om²⁵ i s Japanom.²⁶ Sporazum između EU i Japana je neovisan, dok sporazum s SAD-om dopunjuje bilateralne sporazume između država članica i SAD-a.

Druga mogućnost predviđena člankom 104. temelji se na takozvanom *načelu sukcesije*, prema kojem se Ured EJT-a smatra nadležnim (pravosudnim) tijelom koje će zamijeniti nacionalna pravosudna tijela inače nadležna za kaznena djela PIF u okviru nadležnosti Ureda. Za razliku od prethodnog načela, ovdje je naglasak stavljen na države članice. U skladu s drugim načelom, u članku 104. stavku 4. Uredbe navodi se:

„U slučaju nepostojanja sporazuma iz stavka 3. države članice, ako je to dopušteno na temelju relevantnog multilateralnog međunarodnog sporazuma i podložno prihvaćanju treće zemlje, priznaju te, kada je to primjenjivo, priopćuju da je EPPO nadležno tijelo za potrebe provedbe multilateralnih međunarodnih sporazuma o uzajamnoj pravnoj pomoći koje su države članice sklopile, među ostalim, kada je to potrebno i moguće, izmjenom tih sporazuma.“

U suštini, ova odredba propisuje da države članice imaju obvezu prepoznati, i ako je moguće, obavijestiti tijela treće države da je Ured EJT-a „nadležno tijelo“ za potrebe provedbe multilateralnog sporazuma o uzajamnoj pravnoj pomoći kojeg su države sklopile. Prema uvodnoj izjavi 109. „to u određenim slučajevima može za sobom povući izmjenu tih sporazuma“, ali odmah zatim utvrđuje [da se] „ponovno dogovaranje takvih sporazuma u pregovorima ne bi trebalo smatrati obveznim korakom jer ono ne mora uvijek biti moguće.“ I zaista, time je tekst bliži stvarnosti. Pretpostavka je da je stvarna svrha obavijesti ograničena na službeno potvrđivanje da je dotična država članica prihvatila nadležnost Ureda za kaznena djela PIF te za izdavanje zahtjeva za uzajamnom pravnom pomoći i da ne predviđa dalekosežnije mogućnosti poput omogućavanja izravnog kontakta novog tijela s pravosudnim tijelima u trećim zemljama, osim kada je to izričito predviđeno tim sporazumom. Osim toga, države članice također mogu izdati obavijest da je Ured nadležno tijelo za potrebe provedbe drugih međunarodnih sporazuma o uzajamnoj pravnoj pomoći koje su one sklopile, osobito one bilateralne, uključujući, među ostalim putem izmjene tih sporazuma.

²⁴ *Op. cit.* br. 16.

²⁵ Sporazum o uzajamnoj pravnoj pomoći između Europske unije i Sjedinjenih Američkih Država od 25. lipnja 2003., *SL L* 181, 19. lipnja 2003., 34.

²⁶ Sporazum između Europske unije i Japana o uzajamnoj pravnoj pomoći u kaznenim stvarima od 30. studenog 2009., *SL L* 39, 12. veljače 2010., 20.

Treća i posljednja mogućnost koja je predviđena člankom 104. temelji se na načelu dvostrukog mandata proizašlog iz uloge delegiranog europskog tužitelja opisane u članku 13. stavku 1. Uredbe.

U uvodnoj izjavi 109. objašnjena je *podloga* tog načela:

„Kada nije moguće izdati obavijest da je EPPO nadležno tijelo za potrebe multilateralnih sporazuma koje su države članice već sklopile s trećim zemljama ili kada treće zemlje to ne prihvaćaju te do pristupa Unije takvim međunarodnim sporazumima, delegirani europski tužitelji mogu se koristiti svojim položajem nacionalnih tužitelja u odnosu na takve treće zemlje.“

I u članku 104. stavku 5. Uredbe navedeno je sljedeće:

„U slučaju nepostojanja sporazuma iz stavka 3. ovog članka ili priznavanja na temelju stavka 4. ovog članka delegirani europski tužitelj koji vodi predmet, u skladu s člankom 13. stavkom 1., može se poslužiti ovlastima nacionalnog tužitelja u svojoj državi članici kako bi zatražio pravnu pomoć od tijela trećih zemalja, na temelju međunarodnih sporazuma koje je sklopila ta država članica ili primjenjivog nacionalnog prava te, kada je to potrebno, putem nadležnih nacionalnih tijela. U tom slučaju delegirani europski tužitelj obavješćuje tijela trećih zemalja da će EPPO upotrijebiti dokaze prikupljene na toj osnovi za potrebe ove Uredbe i, prema potrebi, nastoji za to dobiti njihovu suglasnost. U svakom slučaju, treću zemlju propisno se obavješćuje o tome da je EPPO krajnji primatelj odgovora na zahtjev za pravnu pomoć.“

Drugim riječima, ako se ispostavi da se Ured ne može osloniti na međunarodni ugovor kojem je Unija ili država članica jedna od stranaka, delegirani europski tužitelj koji vodi predmet može primijeniti bilo koju od pravnih mogućnosti koje mu stoje na raspolaganju kao nacionalnom tužitelju za potrebe ostvarivanja uzajamne pravne pomoći temeljem nacionalnog ili međunarodnog prava. Međutim, ovaj bi pristup trebao predstavljati *ad hoc* rješenje koje se smije primijeniti isključivo pod uvjetom da ostale dvije mogućnosti nisu moguće, da delegirani europski tužitelj postupa u potpunosti transparentno i prema osumnjichenom i prema tijelima treće zemlje te posljednje, ali ne i najmanje važno, da treća zemlja jasno pristaje na primjenu „dvostrukog mandata“.

Što kada sve tri gore opisane mogućnosti zakažu? Drugi odlomak članka 104. stavka 5. Uredbe predviđa sigurnosni mehanizam u obliku oslanjanja na reciprocitet ili međunarodnu kurtoaziju,²⁷ koji se temelji na ljubaznosti i uzajamnom priznavanju u međunarodnim odnosima. U odlomku se navodi:

„Ako EPPO ne može obavljati svoje funkcije na temelju relevantnog međunarodnog sporazuma kako je navedeno u stavku 3. ili stavku 4.,

²⁷ Prema rječniku The Law.com, kurtoazija je: „Uljudnost; susretljivost; poštovanje; spremnost na odobravanje povlastica, ne prema pravu, već iz poštovanja i dobre volje.“

EPPO također može zatražiti pravnu pomoć od tijela trećih zemalja u određenom predmetu te unutar granica svoje materijalne nadležnosti. EPPO poštuje uvjete koje mogu odrediti ta tijela u vezi s upotrebom informacija koje su pružila na toj osnovi.“

Ured ovaj sigurnosni mehanizam može primijeniti u pojedinačnim predmetima, *ad hoc* i podložno uvjetima koje mogu odrediti tijela trećih zemalja.

Ako ponovno pogledamo uvodnu izjavu 109., to rješenje bi se, međutim, trebalo primjenjivati na pojedinačnoj osnovi u granicama materijalne nadležnosti Ureda i podložno mogućim uvjetima koje postave tijela trećih zemalja, što je sve samo po sebi razumljivo.

Što se tiče opsega i sadržaja članka 104., potrebno je izdvojiti dvije stvari. Prva se odnosi na mogućnost da Ured može, na zahtjev, nadležnim tijelima trećih zemalja dostaviti informacije ili dokaze za potrebe istraga ili za upotrebu kao dokaz u kaznenim istragama. Važno je naglasiti da ova mogućnost uključuje samo one informacije i dokaze koji su već u posjedu Ureda.²⁸ Posljedica ovog ograničenja je da će pravosudna tijela trećih zemalja koja pokušavaju pronaći druge dokaze od onih koji su u posjedu Ureda morati kontaktirati nadležna nacionalna tijela. Druga je da članak 104. ne pokriva izručenja.²⁹ To je pitanje mudro prepušteno državama članicama jer se radi o osjetljivom području o kojem nacionalna tijela najčešće žele sama odlučivati, s obzirom na posljedice koje te odluke mogu imati na njihove bilateralne odnose s trećim zemljama. Osim toga, vrlo često im je izručivanje vlastitih građana zakonom zabranjeno. Delegirani europski tužitelj koji vodi predmet može stoga zatražiti od nadležnih tijela svoje države članice izdavanje zahtjeva za izručenje u skladu s primjenjivim ugovorima i/ili nacionalnim pravom.

U sljedećem se dijelu članka obrađuje niz pravnih pitanja koja se odnose na načine pravosudne suradnje iz članka 104. u svjetlu, između ostalog, primjenjivog međunarodnog javnog prava i njegovog odnosa s pravom Europske unije te nacionalnim pravom, kao i različiti drugi čimbenici koji će vrlo vjerojatno biti presudni za njihovu primjenu u praksi.

III. PRAVNA PITANJA U VEZI S ČLANKOM 104. UREDBE O UREDU EJT-a

Prvo što valja primijetiti je da, bez obzira na to koju pravnu mogućnost Ured EJT-a odabere, u konačnici će ovisiti o pristanku tijela uključenih trećih strana, što jasno proizlazi iz načela *pacta tertiis nec nocent nec prosunt* sadr-

²⁸ Članak 104. stavak 6.

²⁹ Članak 104. stavak 7.

žanog u članku 34. Bečke konvencije navedene u dijelu II.1 ovog članka. Pristupanje ili izmjena postojećeg ugovora kojim bi se omogućila uloga Ureda neće biti nimalo lak zadatak, osobito u slučaju multilateralnih ugovora. Postavlja se pitanje u koje bi se ugovore Ured mogao uklopiti s obzirom na njegovo postojeće suženo područje djelovanja ili, nasuprot tome, kako bi ga se moglo spriječiti u proširenju zadaća u slučaju da ugovor pokriva puno šire područje primjene, a ne samo kaznena djela PIF. Potpisivanje novog ugovora između EU-a i treće zemlje na temelju članka 218. UFEU-a moglo bi biti privlačnije i vjerojatnije rješenje, no prvo što bi trebalo riješiti prije usvajanja novog pregovaračkog mandata Komisije jest utvrditi točnu ulogu Ureda koju bi takav novi ugovor trebao omogućiti (uloga nadležnog pravosudnog tijela ili čak Središnjeg tijela, vidi niže) te koje bi oblike uzajamne pravne pomoći trebao pokrivati. Drugo, no ne i manje važno proceduralno pitanje je kako najbolje uzeti u obzir činjenicu da u Uredu ne sudjeluju sve države članice. Na prvi se pogled čini da će, u slučaju sklapanja novog ugovora između EU-a i treće države temeljem članka 218. UFEU-a te članka 86. UFEU-a, odluku Vijeća kojom se odobrava sklapanje takvog ugovora morati jednoglasno usvojiti sve države članice koje sudjeluju u Uredu nakon potvrde Europskog parlamenta. Stoga države članice koje ne sudjeluju u EUredu ne bi u Vijeću morale pristati na takav ugovor. Međutim, u slučaju izmjene multilateralnog međunarodnog ugovora kojem su stranke i države članice koje ne sudjeluju u Uredu, za takvu će izmjenu biti potrebna i njihova suglasnost.

Izdavanje obavijesti depozitaru multilateralnog ugovora ili drugoj stranki bilateralnog sporazuma da je Ured nadležno tijelo očito bi trebalo biti moguće prema postojećem međunarodnom sporazumu, a u idealnom bi slučaju trebala biti jasno naznačena njezina svrha. Čak i u tom slučaju, postoji mogućnost da takva obavijest u trećim zemljama bude dočeka s određenom dozom suzdržanosti te da dovede do protuizjava kojima se želi izbjeći da Ured EJT-a – kao tijelo, a ne država EU-a, – obnaša takvu funkciju. Treće države mogu jednostavno odbiti suradnju. Nemoguće je predvidjeti kako će treće zemlje reagirati na takve obavijesti. U tom kontekstu, kakva bi i bila korist od obavijesti samo jedne države članice ili tek nekolicine njih? Vjerojatno bi došlo do nesporazuma u vanjskom svijetu kada postupak ne bi bio koordiniran. U tom slučaju, najpraktičnije bi bilo kada bi EU i 22 države članice zajednički na Konferenciji država stranaka izdale obavijest o multilateralnim sporazumima na koje to utječe. Brojna pitanja tako ostaju otvorena. Jedna pozitivna stvar na kraju, barem se jedna treća zemlja – Švicarska – priprema na buduću suradnju s Uredom.³⁰

³⁰ Za više pojedinosti o švicarskom prijedlogu o omogućavanju pravosudne suradnje s Uredom EJT-a vidjeti prijedlog zakona o izmjeni Saveznog zakona o međunarodnoj uzajamnoj pravnoj pomoći u kaznenim stvarima (IMAC) <<https://www.ejpd.admin.ch/dam/data/bj/>>

Kao drugo, pravosudna suradnja dosad je većinom bila pitanje između država članica, a Ured EJT-a to nije. U svrhu pravosudne suradnje većina je država odredila središnje tijelo koje je ovlašteno primati i izvršavati zahtjeve za uzajamnom pravnom pomoći ili ih prenijeti na izvršavanje nadležnim domaćim tijelima. Pravosudna tijela države koja je uputila zahtjev mogu izravno komunicirati sa središnjim tijelom. Međutim, ponekad nacionalno pravo omogućava izravan prijenos, primjerice, članak 4. Drugog dodatnog protokola uz Konvenciju Vijeća Europe iz 1959. godine dopunjuje članak 15. Konvencije kako bi se u većini slučajeva omogućio izravan prijenos zahtjeva.³¹

Kao što je ranije spomenuto, EU do sada ima sklopljena dva bilateralna ugovora o uzajamnoj pravnoj pomoći, s SAD-om te s Japanom. U oba se ugovora primjenjuje pojam središnjeg tijela.³² Europska je unija jedna od stranaka Konvencije Ujedinjenih naroda protiv korupcije, međutim, iz očitih razloga, nije izdala obavijest u skladu s člankom 46. stavkom 13. Konvencije kojom bi imenovala centralno tijelo kojeg nema.³³ Logično, isto vrijedi i za Konvenciju Ujedinjenih naroda protiv transnacionalnog organiziranog kriminaliteta.³⁴ Čak i kada bi uključene države članice prihvatile Ured EJT-a kao središnje tijelo vezano za određena kaznena djela, što je sve samo ne izvjesno, ne može se očekivati da EU sada može imenovati Ured bez ikakvog ograničenja, s obzirom na specifičan mandat Ureda u odnosu na različita područja primjene UNTOC-a i UNCAC-a.³⁵ Naposljetku, središnja su tijela najčešće ministarstva pravosuđa ili glavna državna odvjetništva, što dodatno komplicira stvari u smislu da će Uredova jasna neovisnost na papiru³⁶ u praksi ovisiti o suradnji

aktuell/news/2019/2019-11-06/entw-f.pdf> [datum posjete 6. studenog 2019.]. Vidjeti i prilog Marije Ludwiczak Glassey, <<https://doi.org/10.30709/eucrim-2019-016>>; U.I. Naves, *L'entraide pénale entre le Parquet européen et États* (Maîtrise Université de Genève, 2018., dostupan na: <<https://archive-ouverte.unige.ch/unige:114598>> [datum posjete 29. listopada 2019.]), str. 33.

³¹ Popis zemalja koje su ratificirale Drugi dodatni protokol dostupan je na: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/182/signatures?p_auth¼LK3Qvi1C> [datum posjete 29. listopada 2019.]

³² Vidjeti članak 3. Sporazuma o uzajamnoj pravnoj pomoći između EU-a i SAD-a, op cit. (br. 25) te članak 4. i Prilog 1. Sporazuma o uzajamnoj pravnoj pomoći između Europske unije i Japana, op. cit. (br. 26).

³³ „Prilikom polaganja svoje isprave o ratifikaciji, prihvatu, odobrenju ili pristupu ovoj Konvenciji, svaka će država stranka obavijestiti glavnog tajnika Ujedinjenih naroda o tom središnjem tijelu” [naglasak autora]; pretpostavka je da EU još uvijek može izdati obavijest ako to želi.

³⁴ Vidjeti članak 18. stavak 3. UNTOC-a.

³⁵ Vidjeti npr. članak 3. stavak 1. Konvencije UN-a protiv korupcije: „Ova se Konvencija primjenjuje, u skladu s uvjetima predviđenim u njoj, na sprječavanje, istragu te progon korupcije, kao i na zamrzavanje sredstava, zapljenu, konfiskaciju te povrat imovinske koristi ostvarene kaznenim djelima određenim u skladu s ovom Konvencijom“.

³⁶ Članak 6. stavak 1.

vanjskog, ponekad većinom političkog dionika koji može zahtijevati funkcionalnu ulogu u, primjerice, nadziranju izvršenja zahtjeva za uzajamnom pravnom pomoći. Svakako bi bilo preuranjeno zaključiti da će praktični ishod *ipso facto* biti na štetu neovisnosti Ureda, no neosporno je da bi mogao u određenoj mjeri utjecati na njegovo funkcioniranje. Ta je činjenica još bitnija, mada neočekivano, u svjetlu nedavnih odluka Suda Europske unije o izdavanju europskih uhidbenih naloga od strane državnih odvjetništava u Litvi i Njemačkoj, u kojima se pojašnjava pojam „neovisnosti“.³⁷

Treće zapažanje možda nije toliko potencijalno problematično kao prethodna dva, no svejedno ga je potrebno spomenuti. U svrhu obavljanja bilo koje uloge vezano za pravosudnu suradnju s trećim zemljama, Ured EJT-a će se morati osloniti, zapravo će i podlijevati, primjenjivim nacionalnim propisima i procedurama, kao i međunarodnom pravnom okviru unutar kojeg djeluju dotična država članica i delegirani europski tužitelj koji vodi predmet. Ovo temeljno pravilo proizlazi iz članka 5. stavka 3. Uredbe:

„Ovom Uredbom uređuju se istrage i kazneni progon u ime EPPO-a. Nacionalno pravo primjenjuje se u mjeri u kojoj neko pitanje nije uređeno ovom Uredbom.“

Osim toga, sama Uredba o Uredu EJT-a sadrži opsežan skup odredaba o razmjeni osobnih podataka s trećim zemljama.³⁸ Članak 80. propisuje da Ured „može operativne osobne podatke prenijeti trećoj zemlji [...], podložno poštovanju drugih odredaba ove Uredbe, osobito članka 53., i samo ako su ispunjeni uvjeti utvrđeni u člancima od 80. do 83.“. Drugim riječima, Ured će, osim primjenjivim nacionalnim propisima, podlijevati i strogim pravilima o razmjeni osobnih podataka s trećim zemljama utvrđenima Uredbom.

Četvrto zapažanje odnosi se na primjenu „dvostrukog mandata“ u kombinaciji s činjenicom da se Ured EJT-a na neki način smatra „pravnim sljednikom“ nacionalnih pravosudnih tijela nadležnih za kaznena djela PIF. U ovom je slučaju važno imati na umu da Ured više nema isključivu nadležnost nad kaznenim djelima PIF, kako je bilo zamišljeno u izvornom Prijedlogu Komisije³⁹, već dijeli svoju nadležnost koja se odnosi na navedena kaznena djela s nacionalnim tijelima. Slijedom toga, Ured se može smatrati samo „pravnim sljednikom“ u gore spomenutom smislu u mjeri u kojoj je konkretno i uistinu izvršavao svoju nadležnost nad kaznenim djelima PIF u određenom predmetu te tako imao prednost u odnosu na nadležno nacionalno tijelo. Ta nadležnost ne mora uvijek biti očita, osobito u ranim fazama istrage. To bi također moglo biti vrlo zbunjujuće za tijela u trećim zemljama koja će zasigurno naići na poteš-

³⁷ Presude donesene 27. svibnja 2019. u spojenim predmetima C-508/18 *OG* i C-82/19 *PPU PI* te u predmetu C-509/18 *PF*.

³⁸ Članci 80.–84.

³⁹ Članak 11. stavak 4. izvornog prijedloga Komisije, *op. cit* (br. 17).

koće pri utvrđivanju kome se u Uniji mogu obratiti u takvoj situaciji. Međutim, čak i ako treća strana prihvati da delegirani europski tužitelj može djelovati u ime Ureda dok je u svojstvu nacionalnog tužitelja, bit će vrlo zanimljivo vidjeti kakva će biti reakcija prvostupanjskog suda. Hoće li tako prikupljeni dokazi biti prihvaćeni kao dio spisa ili će navesti sud da posumnja u njihovu zakonitost? Vrijeme će pokazati.

Peto i konačno zapažanje koje valja ovdje spomenuti odnosi se na element reciprociteta u odnosima s trećim zemljama. Nedvojbeno je da će svaki pravni aranžman u svrhu pravosudne suradnje između Ureda EJT-a i trećih zemalja morati počivati na uzajamnosti te da neće smjeti ići isključivo u korist Ureda. Međutim, postavlja se pitanje kome će se pravosudna tijela u trećim zemljama moći obratiti u slučaju da sama zatrebaju pravnu pomoć oko kaznenih djela PIF. Najvjerojatnije središnjem tijelu dotične države članice, osim ako će se u budućnosti moći izravno obratiti Uredu nakon što o tome bude izdana obavijest. No, hoće li Ured automatski postati jedinstvena kontaktna točka za sve primljene zahtjeve trećih zemalja za pravnom pomoći u predmetima kaznenih djela PIF, čak i kada nije odmah jasno je li Ured nadležan, je li izvršavao tu nadležnost ili je odlučio prepustiti vođenje predmeta nacionalnim tijelima? Mandat Ureda ograničen je i neisključiv te je stoga nemoguće jamčiti da posjeduje sve dokaze koje treća zemlja traži. Nadalje, Ured može pružiti samo one dokaze koje već posjeduje, kao što je navedeno u prethodnom dijelu. Stoga Ured praktički ne može nastupati kao izvršno tijelo u svrhu prikupljanja drugih dokaza, osim onih koje već posjeduje. Zato će treća zemlja morati procijeniti je li Ured dovoljno zanimljiv partner vrijedan ulaganja napora u suradnju.

IV. ZAKLJUČAK

Ured EJT-a započinje s radom tek krajem 2020. godine. S obzirom na to da će se morati baviti s popriličnim brojem pitanja u drugim područjima kako bi mogao započeti s radom i svojom osnovnom djelatnosti, vanjska politika vjerojatno neće biti na samom vrhu popisa prioriteta na samom početku rada. Imajući to u vidu, različite mogućnosti buduće pravosudne suradnje između Ureda i trećih zemalja koje predviđa članak 104. Uredbe 2017/1939 možda jesu složene i još neprovjerene, no istovremeno su na papiru više u skladu s međunarodnim javnim pravom i realistične nego što su to bile relevantne odredbe iz izvornog prijedloga Komisije.

Sada se postavlja pitanje koliko će mogućnosti predviđene člankom 104. Uredu uistinu biti od koristi u praksi, s obzirom na to da će prije ili kasnije morati surađivati s trećim stranama u predmetima koji se odnose na kaznena djela PIF. Naime, Ured će, po definiciji, ovisiti o tome hoće li treće zemlje biti spremne na neki oblik strukturne ili *ad hoc* pravosudne suradnje. U tu će svrhu

najvjerojatniji oblici suradnje biti suradnja prema načelu kurtoazije ili kroz primjenu „dvostrukog mandata“ gdje delegirani europski tužitelji preuzimaju funkciju nacionalnih tužitelja. Međutim, potonje rješenje može kod sudova pobuditi opravdanu sumnju u prihvatljivost tako prikupljenih dokaza. Mogućnost imenovanja Ureda nadležnim (pravosudnim) tijelom u kontekstu postojećeg bilateralnog ili multilateralnog sporazuma u ovom trenutku ne predstavlja realnu opciju. Uloga središnjeg tijela koju takav sporazum predviđa može dodatno zakomplicirati stvari, osobito u kontekstu posljedica koje nedavne odluke Suda Europske unije o europskom uhidbenom nalogu mogu imati na pojam neovisnih pravosudnih tijela. Dugoročno gledano, ako „izravan prijenos“ predviđen člankom 4. Drugog dodatnog protokola uz Konvenciju Vijeća Europe iz 1959. godine usvojen 8. studenog 2001. godine postane moguć ili ako budući sporazum između Unije i neke treće zemlje omogući djelovanje Ureda u svojstvu nadležnog pravosudnog tijela u izravnom kontaktu s pravosudnim tijelima treće zemlje, s tim u skladu vjerojatno je i otvaranje novih mogućnosti za Ured.

Stoga će Ured EJT-a na samom početku svoga rada vjerojatno morati primjenjivati nekoliko različitih oblika pravosudne suradnje s trećim zemljama, po svojoj prilici na *ad hoc* osnovi, ovisno o prirodi pojedine istrage i uključenoj trećoj zemlji. Zbog toga bi djelovanje Ureda u početnoj fazi rada moglo biti komplicirano i manje učinkovito kad su u pitanju predmeti koji su povezani s trećim zemljama. Sa stajališta optimalne zaštite financijskih interesa Unije, takvo bi stanje uistinu bilo neprihvatljivo. Kada Ured bude mogao definirati svoju vanjsku strategiju, svakako će morati odrediti koje treće zemlje imaju najvažniju ulogu u njegovim operativnim aktivnostima te procijeniti kako omogućiti čvršću pravosudnu suradnju s tim zemljama. Istodobno, Ured treba tražiti rješenja pravnih praznina uočenih tijekom procesa, što bi moglo uključivati i poziv nacionalnim tijelima ili, ovisno o slučaju, Komisiji da poduzmu odgovarajuće mjere nužne za popunjavanje utvrđenih praznina.

Summary

JUDICIAL COOPERATION BETWEEN THE EPPO AND THIRD COUNTRIES: CHANCES AND CHALLENGES

The article deals with the European Public Prosecutor's Office's (EPPO's) specific role in the fight against EU fraud in relation to third countries, i.e. countries outside the EU. It contains an overview of the various legal avenues in the EPPO Regulation that the EPPO may explore for engaging in judicial cooperation with such third countries. It then describes the legal parameters that will mostly affect the application of these various modalities in practice. In its conclusion, the article assumes that it may well prove to be rather challenging for the EPPO to develop its external role and that it is likely to have to deal with a patchwork of forms of judicial cooperation as a result, as this will depend on factors like the nature of the case and the third country involved. Equally, once the EPPO is up and running and in a position to start defining its external policy priorities it will need to identify the third countries most relevant to its operational activities, assess the possibilities for judicial cooperation with them and, if need be, propose solutions to Member States or the Commission, as the case may be, in order to address any legal voids encountered in the process.

Keywords: EPPO, judicial cooperation, third countries, EU fraud