

Darija Željko Mrljak*

„EPPO SI MUOVE?“: SUDSKA KONTROLA AKATA EUROPSKOG JAVNOG TUŽITELJSTVA IZMEĐU EUROPSKE UNIJE I RAZINE DRŽAVA ČLANICA

Pitanje sudske kontrole akata Europskog javnog tužiteljstva (EJT) posebno je osjetljivo zbog hibridne prirode navedenog supranacionalnog tužiteljstva te je stoga prilikom razvoja ideje o EJT-u predstavljalo jedan od glavnih „kamena spoticanja“ u višegodišnjem dijalogu niza institucija koje su uz sudjelujuće države članice dale svoj doprinos u realizaciji konačnog modela EJT-a. U radu se kroz prizmu analize odredbe o sudskoj kontroli ujedno prikazuju ključne faze u pravopovijesnom razvoju EJT-a završno s konačnim tekstom Uredbe Vijeća (EU) 2017/1939 od 12. listopada 2017. o provedbi pojačane suradnje u vezi s osnivanjem Ureda europskog javnog tužitelja. Radom se stremi prikazati kako je usprkos određenom napretku u tekstu Uredbe od samog početka bilo jasno da pravila primjenjiva na sudsku kontrolu mjera EJT-a neće slijediti klasičnu shemu koja vrijedi za druga tijela i agencije EU-a. Analizirat će se važeći čl. 42. Uredbe o sudskoj kontroli te sintetizirati kritička stajališta najistaknutijih stručnjaka/inja europskog kaznenog prava o konstrukcijskom rješenju koje sudsku kontrolu akata EJT-a dominantno, nauštrb Suda EU-a, prepušta sudovima sudjelujućih država članica, što, među ostalim, dovodi u pitanje uniformiranost sustava sudske kontrole uspostavljene primarnim pravom Unije.

Kako bi se na primjeru iz prakse prikazala sva kompleksnost sudske kontrole istražnih mjera prekograničnih istraga koje vodi delegirani europski tužitelj/ica uz sudjelovanje pomoćnog delegiranog europskog tužitelja/ice iz druge države članice, u radu će se analizirati prva odluka Suda EU-a u predmetu C-281/22 koja se odnosi na EJT. Zaključno će se dati naznaka daljnjeg razvoja (podijeljene) sudske kontrole akata EJT-a između Suda EU-a i država članica.

Ključne riječi: Europsko javno tužiteljstvo; sudska kontrola; Sud Europske unije; čl. 42. Uredbe; Predmet C-281/22

* Darija Željko Mrljak, mag. iur., LL. M., asistentica na Katedri za kazneno procesno pravo, Sveučilište u Zagrebu Pravni fakultet, i doktorandica na Fakultetu prava, ekonomije i financija Sveučilišta u Luksemburgu; darija.zeljko@pravo.unizg.hr; ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-4249-1851>

1. UVODNA RAZMATRANJA O VAŽNOSTI SUDSKE KONTROLE U EUROPSKOM KAZNENOM PRAVU

Poštivanje vladavine prava kao jedne od temeljnih vrijednosti na kojoj se Europska unija temelji prema čl. 2. Ugovora o Europskoj uniji (dalje: UEU) među ostalim zahtijeva da pravni akti i odluke koje donosi Europsko javno tužiteljstvo (dalje: EJT)¹ podliježu sudskoj kontroli.² Od drugih izvora primarnog prava EU-a za sudsku kontrolu nezaobilazan je čl. 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (dalje: Povelja), koji jamči pravo na djelotvorni pravni lijek i pravično suđenje, kao i čl. 19. UEU-a, koji garantira pravo na neovisno i nepristrano sudstvo unaprijed uspostavljeno zakonom s ciljem zaštite prava i sloboda zajamčenih pravom EU-a.

Pitanje sudske kontrole akata EJT-a, parafrazirajući kaznenomaterijalni rječnik Uredbe o EJT-u, „neodvojivo je povezano“ s organizacijskom strukturom EJT-a. Ono je posebno osjetljivo zbog hibridne prirode supranacionalnog tužiteljstva³ te je stoga prilikom razvoja ideje o EJT-u predstavljalo jedan od glavnih „kamenja spoticanja“ u višegodišnjem dijalogu niza institucija koje su uz sudjelujuće države članice dale svoj doprinos u realizaciji konačnog modela EJT-a.

Nakon uvoda, u drugom će se poglavlju rada kroz prizmu analize odredbe o sudskoj kontroli ujedno prikazati glavne faze u pravnopovijesnom razvoju EJT-a završno s konačnim tekstom Uredbe Vijeća (EU) 2017/1939 od 12. listopada 2017. o provedbi pojačane suradnje u vezi s osnivanjem Ureda europskog javnog tužitelja (dalje: Uredba o EJT-u).⁴ Uvodno treba naglasiti kako se, iako hrvatski prijevod Ugovora o funkcioniranju EU-a (dalje: UFEU) i čl. 42. st. 1. Uredbe o EJT-u koriste pojam „sudsko preispitivanje“, u radu, uvažavajući hrvatsku kaznenoprocесnu tradiciju, dosljedno koristi strukovni *terminus technicus* sudska kontrola.⁵ Radom se stremi prikazati kako je usprkos

¹ EJT je započeo s operativnim radom 1. lipnja 2021. Odlukama Komisije o potvrdi sudjelovanja Poljske iz veljače 2024. (SL L 2024/807) i Švedske iz srpnja 2024. (SL L 2024/1952) ukupno 24 države članice sudjeluju u radu tog neovisnog tijela, koje je nadležno za provođenje istrage, kazneni progon i optužbu kaznenih djela na štetu proračuna Europske unije.

² Stoga je Kühn stajališta kako zaobilaženje sudske kontrole ne samo što bi predstavljalo izravan napad na vladavinu prava već bi također dovelo u pitanje obvezu EU-a da poštuje temeljna prava sadržana u Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Povelji Europske unije o temeljnim pravima. Više: Kühn, Werner Miguel, Die Europäische Staatsanwaltschaft – Der Schutz der finanziellen Interessen der EU als supranationales Integrationsprojekt, *Zeitschrift für Europarechtliche Studien*, vol. 26, br. 2, str. 168.

³ *Ibid.*

⁴ SL L 283/70, 31. listopada 2017.

⁵ O službenom prijevodu naziva proučavane europske institucije na hrvatski jezik kao primjeru druge jezične i strukovne nekonzistentnosti vidi u uvodniku Zlate Đurđević u: Đurđević,

određenom napretku u tekstu Uredbe „od samog početka bilo jasno da pravila primjenjiva na sudsku kontrolu mjera EJT-a neće slijediti klasičnu shemu, koja vrijedi za druga tijela i agencije EU-a“.⁶ Temeljno je pravilo europskog prava kako europske regulatorne agencije i tijela obično podliježu *ex-post* sudskoj kontroli europskih sudova. U usporedbi s ostalim tijelima i agencijama EU-a, uključujući i one iz područja slobode, sigurnosti i pravde poput Europol i Eurojusta, EJT ima monopol nad dalekosežnim prisilnim mjerama koje utječu na temeljna prava i slobode građana. Iako navedeno naglašava potrebu za postojanjem učinkovite sudske kontrole nad njegovim radnjama i mjerama, drugo će poglavlje pokazati nastanak „devijacije od temeljnog pravila europskog prava“,⁷ odnosno kako je sudska kontrola nad aktima EJT-a dominantno povjerena sudovima sudjelujućih država članica. U navedenom će se poglavlju fokus stoga usmjeriti na to kako je pojedinim analiziranim dokumentom podijeljena nadležnost između nacionalnih sudova naspram Suda Europske unije (dalje: Sud EU-a).

Potom će treće poglavlje prikazati *de lege lata* odredbu Uredbe o sudskoj kontroli. Zasebno će se sintetizirati kritička stajališta najistaknutijih stručnjaka/inja europskog kaznenog prava o konstrukcijskom rješenju, koje sudsku kontrolu akata EJT-a dominantno, nauštrb Suda EU-a, prepušta sudovima sudjelujućih država članica, što, među ostalim, dovodi u pitanje uniformiranost sustava sudske kontrole uspostavljene primarnim pravom Unije.

Kako bi se na primjeru iz prakse prikazala sva kompleksnost sudske kontrole istražnih mjera prekograničnih istraga koje vodi delegirani europski tužitelj/ica, uz sudjelovanje pomoćnog delegiranog europskog tužitelja/ice iz druge države članice, u zasebnom će se poglavlju rada analizirati prva odluka Suda EU-a u predmetu C-281/22 koja se odnosi na EJT.⁸ Zaključno će se dati naznaka daljnjeg razvoja (podijeljene) sudske kontrole akata EJT-a između Suda EU-a i država članica.

Zlata; Bonačić Marin (ur.), *Priručnik o Europskom javnom tužiteljstvu: Praktični vodič i primjerovnik*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2023, str. XVIII.

⁶ Vervaele, John, *Judicial and political accountability for criminal investigations and prosecutions by a European Public Prosecutor's Office in the EU: the dissymetry of shared enforcement*, u: Scholten, Miroslava; Luchtman, Michiel, *Law Enforcement by EU Authorities: Implications for Political and Judicial Accountability*, Edward Elgar Publishing, 2017, str. 258.

⁷ *Ibid.*, str. 265.

⁸ C-281/22, *G. K. i dr.* (EJT), 21. prosinca 2023.

2. PRAVNOPOVIJESNI PREGLED RAZVOJA SUDSKE KONTROLE AKATA EJT-a

2.1. *Corpus juris* studija: sudska kontrola kao dominantno kaznenoproceno načelo

U akademskoj studiji *Corpus juris* iz 1997., koja je izrađena na zahtjev Europskog parlamenta (dalje: EP), sadržano je ukupno 35 kaznenomaterijal-nopravnih i procesnih članaka u kojima se po prvi put idejno kreira EJT kao supranacionalno europsko javno tužiteljstvo.⁹ Misao vodilja navedenih ka-znenopravnih pravila stremila je konstrukciji *Corpus jurisa* ograničenog na kaznenopravnu zaštitu financijskih interesa Europske unije s ciljem da se u široko objedinjenom europskom pravnom području osigura pravičniji, jedno-stavniji i učinkovitiji sustav represije.¹⁰

Glavna kreatorica *Corpus jurisa* Delmas-Marty sudsku kontrolu, uz eu-ropsku teritorijalnost, kontradiktornost postupka te supsidijarnu primjenu na-cionalnog prava, izdvaja kao temeljna kaznenoprocena načela na kojima po-čiva navedeni za razvoj europskog kaznenog prava povijesno važni znanstveni dokument. Iz niza procesnih pravila *Corpus Jurisa* koja će biti predmetom daljnje analize može se konstruirati načelo podijeljene sudske kontrole između nacionalnih sudova (nadležnih za prethodni stadij postupka, suđenje i žalbeni stadij) i (tadašnjeg) Suda pravde Europskih zajednica.¹¹

Corpus juris iz 1997. ključnu je ulogu sudske kontrole namijenio neovi-snom i nepristranom sucu/sutkinji slobode (engl. *judge of freedoms*), koji dje-luje u prethodnom postupku, a tog bi suca/sutkinju imenovala svaka država članica. Delmas-Marty i John. R. Spencer naglašavaju kako europski ili naci-onalni sudac/sutkinja sloboda nije koncipiran kao istražni sudac/sutkinja, već mora biti dovoljno neutralan da balansira između tužiteljstva i obrane, kao što je to slučaj u akuzatornom modelu kaznenog postupka.¹² O žalbama na odluke suca/sutkinje sloboda primarno bi odlučivali nacionalni sudovi, ali predviđeno je da u slučaju oduzimanja slobode postoji mogućnost obraćanja osumnjičeni-ka Europskom sudu pravde.¹³

⁹ Delmas-Marty, Mireille (ur.), *Corpus juris: Introducing Penal Provisions for the Protection of the Financial Interests of the European Union*, Economica, 1997.

¹⁰ *Ibid.*, str. 40.

¹¹ *Ibid.*, str. 109–110.

¹² Delmas-Marty, Mireille, *Towards an Integrated European Criminal Law*, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. 7, 2005, str. 27.

¹³ Delmas-Marty, *op. cit.* u bilj. 9, str. 91.

Tekst *Corpus juris* detaljno je razrađen u svibnju 1999. (takozvanim nacrtom iz Firenze).¹⁴ Čl. 28. firentinske verzije *Corpus juris* precizira nadležnost Europskog suda pravde u predmetima koji su tiču EJT-a.¹⁵ Razlikuju se četiri situacije u kojima se nadležnost prenosi na luksemburški sud, pri čemu se prva odnosi na rješavanje prethodnih pitanja oko tumačenja *Corpus juris* te mjera koje treba primijeniti. Nadalje je Europski sud pravde dobio ovlast odlučivati na zahtjev države članice ili Komisije o bilo kojem sporu o primjeni *Corpus juris*. Navedena ovlast obrazlagala se upravo različitošću zakonodavstva i prakse između država članica koja neminovno dovodi do nepodudarnih odluka usprkos opreznom postupanju tužiteljstva.¹⁶ Uz slučajeve sukoba nadležnosti između nacionalnih i europskih javnih tužitelja/ica bilo je predviđeno da Europski sud pravde bude ovlašten da na zahtjev EJT-a odlučuje o provedbi sudske kontrole od strane nacionalnih sudova, sve pod uvjetom da su ispunjene pretpostavke za postavljanje prethodnog pitanja. Konačno, u slučaju postojanja takva zahtjeva optuženika, predviđena je ovlast Europskog suda pravde da razriješi spor oko određivanja nadležnog suda za vođenje glavne rasprave, što nije bilo uključeno u verziji teksta iz 1997., koji je u tom području bio usklađen s nacrtom Protokola uz Konvenciju PIF.¹⁷ Postavlja se pitanje suvišnosti st. 2. i st. 3. čl. 28.¹⁸ jer se njima zapravo razlaže koji nacionalni sud može, a koji mora postaviti prethodno pitanje, što je materija koja je već onda bila regulirana odredbama primarnog prava EU-a (tada važećeg čl. 177. Ugovora o osnivanju Europskih zajednica).

¹⁴ *Corpus juris* 2000, Hrvatska udruga za europsko kazneno pravo, 2003, str. 8.

¹⁵ U čl. 28. *Corpus juris* propisana je žalba (priziv) Europskom sudu pravde te st. 1. tog čl. glasi: „Europski sud pravde nadležan je suditi za gore određena kaznena djela (čl. 1. do 8.) u četiri slučaja: a) rješavanjem prethodnih pitanja tumačenja *Corpus juris* te mjera koje treba primijeniti; b) odlučivanjem, na zahtjev države članice ili Komisije, o bilo kojem sporu o primjeni *Corpus juris*; c) odlučivanjem, na zahtjev EJT-a ili nacionalnih pravnih vlasti, o sukobima nadležnosti u povodu primjene pravila iz načela europske teritorijalnosti u praksi nacionalnih i europskih javnih tužitelja (čl. 18. do 24.) i odlučivanjem, na zahtjev EJT-a, o provedbi sudske kontrole od strane nacionalnih sudova (čl. 25. do 27.); d) odlučivanjem, na zahtjev optuženika, o određivanju nadležnosti prema odredbama čl. 26. st. 2.“

¹⁶ Delmas-Marty, *op. cit.* u bilj. 9, str. 120.

¹⁷ *Ibid.*, str. 122.

¹⁸ Čl. 28. st. 2.: „Ako je pred sudom neke države članice izneseno pitanje tumačenja ili sukob nadležnosti, taj sud, ako to smatra nužnim za donošenje presude, može od Europskog suda pravde zatražiti da riješi to pitanje.“

St. 3.: „Ako se takvo pitanje pojavi pred nacionalnim sudom čije se odluke ne mogu pobijati domaćim pravnim sredstvom, taj će ga sud iznijeti pred Europski sud pravde.“

2.2. Lisabonski ugovor kao pravni i institucionalni temelj za stvaranje EJT-a

Uzimajući u obzir neuspjeh prilikom usvajanja Ugovora o Ustavu za Europu iz 2004.,¹⁹ europski je zakonodavac pažljivo doradio primarno zakonodavstvo, uključujući i dio koji regulira područje slobode, sigurnosti i pravde. Tako čl. 86. UFEU-a predstavlja polazište za budući institucionalni ustroj EJT-a te je vidljivo kako današnji tekst st. 3. tog članka u ključnom prati čl. III–274(§3)²⁰ nacрта nerealiziranog europskog Ustava. U čl. 86. st. 3. *inter alia* se navodi kako će se Uredbom utvrditi „opća pravila koja se primjenjuju na Ured europskog javnog tužitelja, uvjeti kojima se uređuje obnašanje njegovih funkcija, poslovnik koji se primjenjuje na njegove aktivnosti, kao i ona kojima se uređuje dopuštenost dokaza te *pravila koja se primjenjuju na sudske preispitivanje postupovnih mjera* koje ono poduzima pri obnašaju svojih funkcija“²¹ (naglasak dodan). Rano je spoznato kako stilizacija spomenutog članka u svezi sa sudsom kontrolom implicira da radnje koje poduzima EJT neće nužno biti podvrgnute kontroli sudova nadležnih za europski pravni prostor, što inače predstavlja pravilo u europskom pravu.²²

2.3. Komisijin prijedlog: fikcija o EJT-u kao nacionalnom tijelu za potrebe sudske kontrole njegovih akata

Dugoočekivani Komisijin prijedlog iz 2013.²³ predstavljao je veliki korak unatrag u vezi s uređenjem sudske kontrole te je u tom segmentu unisono negativno ocijenjen od vodećih europskih stručnjaka/inja za europsko kazneno pravo. Tako je Ligeti ustvrdila kako je Komisija odabrala „minimalistički režim“ regulacije istražnih mjera i sudske kontrole,²⁴ dok je Mitsilegas slikovitog stajališta kako odredba o potonjoj materiji predstavlja Ahilovu petu čitavog prijedloga.²⁵

¹⁹ Delmas-Marty, *op. cit.* u bilj. 12, str. 30. Dokument C:2004:310:TOC, Službeni list Europske unije, C 310, 16. prosinca 2004.

²⁰ *Ibid.*, str. 28.

²¹ UFEU (Pročišćena verzija), Službeni list EU, C 202/47, 7. lipnja 2016.

²² Damaskou, Anna, European Public Prosecutor's Office. A Ground-Breaking New Institution of the EU Legal Order, *New Journal of European Criminal Law*, vol. 6, br. 1, 2015, str. 139.

²³ Prijedlog Uredbe Vijeća o osnivanju EJT-a, COM(2013) 534 final.

²⁴ Ligeti, Katalin, *The European Public Prosecutor's Office*, u: Mitsilegas, Valsamis; Bergström, Maria; Konstadinides, Theodore (ur.), *Research Handbook on EU Criminal Law*, 2016, str. 497.

²⁵ Mitsilegas, Valsamis, The Rocky Road to European Prosecution: Caught Between Co-ordination and Centralisation, *EU Criminal Law After Lisbon: Rights, Trust and the Transformation of Justice in Europe*, Hart Publishing, 2016, str. 122.

Naime, čl. 36. Komisijina prijedloga Uredbe počiva na racionalno teško obranljivoj pravnoj fikciji prema kojoj se EJT u obavljanju svojih funkcija smatra nacionalnim tijelom, čije radnje stoga kontroliraju nacionalni sudovi.²⁶ Odabirom takva rješenja Komisija je odstupila od pravnog načela prava EU-a, prema kojem sudovi EU-a kontroliraju zakonitost radnji tijela EU-a.²⁷ Komisija je u Eksplanatornom izvješću uz Uredbu navela tri razloga kojima se rukovodila inzistirajući na spomenutom kontroverznom rješenju. To su: posebnost EJT-a u odnosu na sva druga Unijina tijela i agencije, zatim snažna povezanost između EJT-ovih radnji i pravnih poredaka država članica te potreba poštivanja načela supsidijarnosti.

Meij je među prvima upozorio kako je sustav zaštite temeljen na nacionalnim sudovima protiv akata jednog integriranog tijela presedanske naravi te u svome kritičkom osvrtu upire na proizvoljnost u svjetlu općeg obrasca koherentne sudske zaštite u inače rafiniranom višestupanjskom sudskom sustavu EU-a.²⁸ Mitsilegas ne samo što je osporio ustavnost takva rješenja već je protuargumentirao kako upravo zbog specifičnosti EJT-a kao tijela čije radnje imaju potencijalno značajan utjecaj na temeljna prava diljem EU-a europska sudska kontrola nad njim treba biti imperativ. Dalje navodi kako je pogrešno tumačenje da čl. 263. st. 5. UFEU-a, koji omogućava posebna pravila vezano uz sudsku kontrolu europskih agencija, i već spomenuti čl. 86. st. 4. UFEU-a, koji se odnosi na EJT, podrazumijevaju potpunu isključenost europskih sudova. Upravo suprotno, Mitsilegas smatra kako bi isključenje sudske kontrole predstavljalo izravan napad na vladavinu prava u EU-u i bilo bi protivno čl. 47. i 49. Povelje.²⁹

Osim od akademske zajednice prijedlog je kritiziran i od drugih europskih institucija. Tako je, primjerice, EP u rezoluciji iz ožujka 2014. zaključio kako predloženi članak o sudskoj kontroli predstavlja zaobilaženje ugovornih odredaba o nadležnosti sudova Unije i disproporcionalno ograničuje pravo na učinkovito pravno sredstvo pozivajući se također na čl. 47. st. 1. Povelje.³⁰ EP

²⁶ U recitalu 37–39. prijedloga Uredbe navodi se kako „je primjereno razmotriti EJT kao nacionalno tijelo u svrhu sudske kontrole radnji istrage i kaznenog progona. Kao rezultat toga, nacionalnim sudovima treba povjeriti sudsku kontrolu svih akata istrage i kaznenog progona EJT-a koji se mogu preispitati te Sud EU-a ne bi trebao biti izravno nadležan u pogledu tih akata u skladu s čl. 263., 265. i 268. Ugovora budući da se takvi akti ne bi trebali smatrati aktima tijela Unije u svrhu sudske kontrole“.

²⁷ Ligeti, *op. cit.* u bilj. 24, str. 488.

²⁸ Meij, Arjen, Some Explorations into the EPPO's Administrative Structure and Judicial Review, u: Erkelens, Leendert H.; Meij, Arjen W.H.; Pawlik, Marta (ur.), *The European Public Prosecutor's Office: An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?*, Springer and Asser Press, 2015, str. 101–119.

²⁹ Mitsilegas, *op. cit.* u bilj. 25, str. 114–115.

³⁰ Parizot, Raphaële, The Future Eppo: What Role for the CJEU?, *New Journal of European Criminal Law*, vol. 6, br. 4, 2015, str. 541.

se osobito zalagao da Sud EU-a bude u prilici odlučivati o nadležnosti, odbacaju predmeta te sporazumijevanju.³¹

3. ANALIZA ČL. 42. UREDBE O EJT-u

3.1. *De lege lata* monopol kontrole nad odlukama supranacionalnog tužiteljstva povjeren sudovima sudjelujućih država članica

Neodrživ Komisijin stav oko sudske kontrole razvodnjen je prijedlogom Uredbe Vijeća o EJT-u koja je raspravljena kroz daljnjih sedam sukcesivnih Predsjedanja.³² U konačnoj numeraciji odredba o sudskoj kontroli postala je čl. 42. Uredbe te se radi o jednom od složenijih članaka u cijelom tekstu Uredbe, koji propisuje kako „*Postupovni akti EJT-a čija je svrha da proizvede pravne učinke u odnosu na treće strane podliježu preispitivanju nadležnih nacionalnih sudova u skladu s uvjetima i postupcima utvrđenima nacionalnim pravom. Isto vrijedi i za slučajeve u kojima EJT propusti donijeti postupovne akte čija je svrha da proizvede pravne učinke u odnosu na treće strane iako je EJT imao pravnu obvezu donijeti ih u skladu s ovom Uredbom.*“³³

Navedeni st. 1. tumači se na način da implicira obvezu sudjelujućih država članica da osiguraju učinkovitu sudsku kontrolu postupovnih akata EJT-a ukoliko stvaraju pravne posljedice u odnosu na treće strane.³⁴ Sa stajališta pravne sigurnosti, odnosno poštivanja načela zakonitosti, zabrinjavajuće je što se važni pojmovi kao „akti koji stvaraju pravne posljedice u odnosu na treće strane“ razjašnjavaju tek u popratnom i pravno neobvezujućem tekstu uz Uredbu, točnije u recitalu 87,³⁵ dok je izvjesno da će pojam „postupovni akti“ Sud EU-a autonomno tumačiti.³⁶ Ujedno, zbog gotovo nepostojeće harmonizacije pret-

³¹ *Ibid.*, str. 544.

³² Redom se radilo o grčkom, talijanskom, latvijskom, luksemburškom, nizozemskom, slovačkom i malteškom predsjedanju Vijećem EU-a. Vervaele, John, *The Material Scope of Competence of the European Public Prosecutor's Office: Lex incerta and unpraevia?*, u: Brière, Chloé; Weyembergh, Anne (ur.), *The Needed Balances in EU Criminal Law: Past, Present and Future*, Hart Publishing, 2018, str. 420.

³³ Uredba o EJT-u, *op. cit.* u bilj. 4.

³⁴ Herrnfeld, Hans-Holger, Article 42: Judicial Review, u: Herrnfeld, Hans-Holger.; Brodowski, Dominik; Burchard, Christoph (ur.), *European Public Prosecutor's Office, Article-by-Article Commentary*, C. H. BECK, 2021, str. 419.

³⁵ Herrnfeld, Hans-Holger, *The Draft Regulation on the Establishment of the European Public Prosecutor's Office—Issues of Balance Between the Prosecution and the Defence*, u: Brière & Weyembergh, *op. cit.* u bilj. 32, str. 407–411. U Recitalu 87 navodi se kako „kategorija treće strane uključuje osumnjičenika, žrtvu i druge zainteresirane osobe na čija prava takvi akti mogu negativno utjecati“.

³⁶ Constantinides, Panayiotis; Ligeti, Katalin, *op. cit.* u bilj. 5, str. 81. Nezavisni odvjetnik Collins upozorava da je predmet C-292/23 prilika Suda EU-a da rastumači predmetnu frazu.

hodnog stadija kaznenog postupka među sudjelujućim državama članicama, sudovi bi mogli različito tumačiti o kojim se aktima radi sve do pravorijeka Suda EU-a.³⁷ Navedeno može otežati osiguranje učinkovite pravne zaštite i jednakosti građana s obzirom na (ne)postojanje sudske kontrole nad odlukama EJT-a u pojedinim sudjelujućim državama članicama. *À propos*, postoji bifurkacija sudjelujućih država članica ovisno o tome imaju li u svojim zakonodavstvima predviđen pravni lijek protiv odluke o pokretanju istrage.³⁸

I dalje vrijedi zaključak kako je trenutačna podjela nadležnosti između nacionalnih sudova i Suda EU-a u predmetima koje vodi EJT prilično kompleksna.³⁹ Svoje viđenje čl. 42. Uredbe već je izrazio Opći sud EU-a. Iz predmeta T-103/23 proizlazi da navedeni čl. osigurava *sui generis* mehanizam sudske kontrole kojim se ograničava nadležnost Suda EU-a predviđena čl. 263. st. 4. UFEU-a.⁴⁰

Ratio rješenja koje sudsku kontrolu dominantno prepūšta sudovima država članica u nekim je dijelovima gotovo identičan razlozima koje je Komisija ponudila još 2013. (*supra* 2.3.) opravdavajući pravnu fikciju od koje je razvidno u Uredbi iz 2017. ipak djelomično odstupila. Ponavlja se teza o specifičnoj strukturi EJT-a, koji je prema recitalu 86 uz Uredbu „različit od svih ostalih tijela i agencija EU-a i zahtijeva posebna pravila u vezi sa sudskom kontrolom“. Kao daljnji razlog spomenut je složeni pravni okvir kojim se EJT služi, a koji obuhvaća pravo EU-a i nacionalno pravo. Navode se i praktični razlozi, kao što su da je nacionalnim sudovima lakše pristupiti spisu predmeta i da je

Vidi više u radu Judicial Control of the EPPO: the Role of the Court of Justice, *eu crim: The European Public Prosecutor's Office – Potentials and Challenges*, 1/2024, str. 68.

³⁷ Ružičková, Valéria, Judicial Review of the Acts of the European Public Prosecutor's Office—Possible Shortcomings and Several Considerations in Relation to the Slovak Republic and its Legislation, *The Lawyer Quarterly*, vol. 11, br. 4, 2021, str. 673.

³⁸ Erbežnik, Anže, EU Criminal Law and the Way Forward in the Case of the Functioning of the EPPO, *HLJKZP*, Zagreb, vol. 27, br. 1, 2020, str. 72–75. Detaljna komparativna analiza sudske kontrole državnoodvjetničkih odluka u Austriji i Njemačkoj dostupna je u radu Đurđević, Zlata, Sudska kontrola državnoodvjetničkog kaznenog progona i istrage: poredbenopravni i ustavni aspekt, *HLJKZP*, vol. 17, br. 1, 2010, str. 10–15.

³⁹ Rosas, Allan, National Courts and the CJEU: A Common Judicial System, u: Heger, Alexander; Malkmus, Moritz (ur.), *On the Relation between the EU Charter of Fundamental Rights and National Fundamental Rights: A Comparative Analysis in the European Multilevel Court System*, Springer, 2024, str. 45.

⁴⁰ Predmet T-103/23, *Stan protiv EJT-a*, EU:T:2023:871, 15. prosinca 2023, para. 25. U para. 14. navedenog predmeta EJT izražava stav kako „prema čl. 86. st. 3. UFEU-a čl. 42. Uredbe 2017/1939 predstavlja *lex specialis* u odnosu na čl. 263. UFEU-a. Okvir za sudsku kontrolu postupovnih akata EJT-a, predviđen čl. 42. te Uredbe, temelji se na nekoliko stupova, koji, uzeti zajedno, čine sustav koji jamči potpuno poštivanje postupovnih jamstava utvrđenih Poveljom o temeljnim pravima Europske unije.“

okrivljenicima jednostavnije obratiti se nacionalnim sudovima.⁴¹ Upozorava se na potencijalnu preopterećenost Suda EU-a u slučaju „poplave“ zahtjeva za postavljanje prethodnog postupka,⁴² duljinu prethodnog postupka pred tim sudom⁴³ te nepostojanje specijalizacije europskih sudaca/sutkinja u materiji europskog kaznenog prava.⁴⁴ Iz navedenog proizlazi da je ključna uloga nacionalnih sudaca/sutkinja u osiguravanju učinkovite pravne zaštite istražnih i tužiteljskih funkcija EJT-a, odnosno da su nacionalni kazneni suci/sutkinje više nego ikada prije u povijesti europskog kaznenog prava ujedno i prvi suci/sutkinje prava EU-a. U skladu s načelima jednakovrijednosti i učinkovitosti predviđenima recitalom 88 Uredbe,⁴⁵ na nacionalnim je sucima i sutkinjama da, ukoliko to nacionalno zakonodavstvo dopušta, nadziru EJT-ove odluke o pokretanju istraga, kaznenom progonu, spajanju ili razdvajanju predmeta te odluke o izboru nadležnosti i sukobu nadležnosti. Upitno je imaju li nacionalni sudovi – u mjeri u kojoj im je nadležnost dodijeljena Uredbom o EJT-u – kapacitete i ovlasti na nacionalnoj razini za pružanje učinkovite sudske zaštite u odnosu na odluke koje EJT donosi na središnjoj razini.⁴⁶ Konačno, samo će odluke nacionalnih sudova u EJT-ovim predmetima moći biti predmet preispitivanja Europskog suda za ljudska prava. Ova fragmentarna podijeljenost između različitih aktera na regionalnoj (europskoj) i nacionalnoj razini ne pridonosi koherentnosti pravne zaštite, već povećava rascjep između sustava utvrđenog Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i pravom Unije.⁴⁷

⁴¹ Constantinides, Panayiotis; Ligeti, Katalin, *op. cit.* u bilj. 5, str. 80.

⁴² Herrnfeld, *op. cit.* u bilj. 34, str. 406.

⁴³ Standardno trajanje postupka u kojem se odlučuje o prethodnom pitanju pred Sudom EU-a trenutačno iznosi 16,1 mjeseci. Collins, *op. cit.* u bilj. 36, str. 65.

⁴⁴ Suprotno navodi sudac Biltgen, koji smatra da na Sudu EU-a postoji neformalna i formalna specijalizacija sudaca, uključujući i u materiji slobode, sigurnosti i pravde. Biltgen, François, La jurisprudence pénale de la CJUE: la Cour est-elle prête à recevoir des affaires du Parquet européen?, *New Journal of European Criminal Law*, vol. 14, br. 1, 2023, str. 75.

⁴⁵ Više Constantinides, Ligeti, *op. cit.* u bilj. 5, str. 83.

⁴⁶ Mitsilegas, Valsamis, European prosecution between cooperation and integration: The European Public Prosecutor's Office and the rule of law, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 28, br. 2, 2021, str. 262.

⁴⁷ Konforta, Marijana, The European Public Prosecutor's Office from the Perspective of the European Court of Human Rights, *HLJKZP*, vol. 27, br. 1, 2020, str. 181.

3.2. Temeljna kritika sudske kontrole akata EJT-a: deficit vladavine prava

Uzimajući u obzir prethodno navedeno, postoji konsenzus među pravnim znanstvenicima/ama da je čl. 26. st. 4. Uredbe o EJT-u eklatantan primjer problematične odredbe jer određuje kriterije za izbor nadležnosti na način koji može otvoriti prostor za zlouporabu diskrecijskih ovlasti europskih tužitelja/ica u svrhu tzv. *forum shoppinga*. Zamisliva je situacija u kojoj bi EJT, koristeći pravno neprecizne kriterije iz čl. 26. st. 4. Uredbe, poput „središta kriminalne aktivnosti“, za vođenje istrage odredio onu sudjelujuću državu članicu koja omogućava najširi, odnosno za temeljna ljudska prava najinvazivniji opseg pojedinih istražnih radnji i mjera u svojem nacionalnom pravnom okviru. Sukladno tome jasno je da izbor nadležnog suda u prekograničnim istragama EJT-a ima značajne implikacije za vladavinu prava u smislu pravne sigurnosti, predvidljivosti i zaštite temeljnih prava budući da se, u nedostatku jasnih i unaprijed definiranih kriterija, nadležnost može odrediti u korist sudjelujuće države članice koja posjeduje minimalne zaštitne mehanizme, čime se nerazmjerno otežava pozicija obrane u složenim EJT-ovim postupcima.⁴⁸ Upravo je odluka o određivanju nadležnosti jedna od „europskih“ odluka EJT-ovih stalnih vijeća za koju se, kako je navedeno u *supra* 2.3., Europski parlament neuspješno zalagao da bude pod kontrolom Suda EU-a.⁴⁹

Skupina autora/ica i dalje je kritična oko izostanka kontrole Suda EU-a nad prethodno navedenim i nizom drugih procesnih akata i odluka EJT-a kojima se najviše mogu ograničiti temeljna prava pojedinaca. Njihovi se argumenti ugrubo mogu sistematizirati na način da je čl. 42. st. 1. Uredbe suprotan: I.) nadređenosti pravu Unije te ujedno predstavlja kršenje II.) načela vladavine prava, a potonje je u literaturi posebno problematizirano glede opisane bojazni oko EJT-ova pribjegavanja *forum shoppingu*.⁵⁰

Erbežnik smatra kako je trenutačna situacija, prema kojoj sudska kontrola odluka EJT-a počiva na nacionalnim sudovima u odnosu na standarde utvrđene nacionalnim pravom, u suprotnosti sa zajedničkim pravilom europskog pra-

⁴⁸ Mitsilegas, *op. cit.* u bilj. 46, str. 256.

⁴⁹ Zivic, Andrijana; Zandstra, Timo; Pit, Quintijn; Vegt-Schouten, Antonia, Who's Afraid of EU Primary Law? Judicial Review of the EPPO's Decision on Forum Choice, *New Journal of European Criminal Law*, vol. 13, br. 4, 2022, str. 408.

⁵⁰ Uz Mitsilegisa, Oriolo je među autorima/icama koji, osim zlouporabe *forum shoppinga*, i u isključenju sudske kontrole određenih akata i odluka EJT-a pred Sudom EU-a vide kršenje načela vladavine prava. Više Oriolo, Anna, The Rule of Law, Transnational Crimes, and the Human Rights-Based Approach in the European Union: The Court of Justice as Ultimate Guardian of the 'Good' Laws, in: Russo, Teresa; Oriolo, Anna; Gaspare, Dalia (ur.), *Solidarity and Rule of Law: The New Dimension of EU Security*, Springer, 2023, str. 217–218.

va o nadređenosti prava EU-a.⁵¹ Iako Mitsilegas zaključuje kako važeći tekst Uredbe o EJT-u u pogledu sudske kontrole predstavlja izvjestan napredak, ipak navodi kako je ustavno upitno može li se nadležnost Suda EU-a propisana Ugovorima, dakle primarnim pravom, ograničiti sekundarnim pravom Unije (*in concreto casu* Uredbom o EJT-u).⁵² Djeluje paradoksalnim rješenje prema kojemu EJT, kao supranacionalno kazneno tijelo s nizom invazivnih istražnih i tužiteljskih ovlasti, kojima nerijetko ograničava ili oduzima temeljna ljudska prava, nadziru nacionalni sudovi.⁵³ Dodatno, oni to čine u skladu s pravilima nacionalnog kaznenog postupovnog prava, što *de facto* dovodi do promjenjive geometrije sudske kontrole na razini sudjelujućih država članica⁵⁴ i posljedično može dovesti do nejednakog i fragmentiranog tretmana temeljnih prava pojedinca.

Uzimajući u obzir sve prethodno navedeno, Ligeti je s pravom skeptična hoće li trenutačna odredba o sudskoj kontroli u Uredbi o EJT-u preživjeti potencijalno preispitivanje sudova EU-a, pa čak i Europskog suda za ljudska prava.⁵⁵

3.3. Isključiva nadležnost Suda EU-a u predmetima koje vodi EJT

U čl. 42. st. 2. do 8. Uredbe o EJT-u propisane su isključive ovlasti Suda EU-a u predmetima koji se tiču EJT-a. Najvažnija ovlast, temeljena na čl. 267. UFEU-a, jest mehanizam postavljanja prethodnih pitanja. Radi se o instrumentu dijaloga između suda EU-a i sudova država članica, koji je znatno utjecao na razvitak europskog prava općenito, pa tako i europskog kaznenog prava.⁵⁶ Sigurno je da će taj mehanizam, propisan čl. 42. st. 2. Uredbe, biti ključan za osiguranje učinkovite sudske zaštite tijekom vođenja EJT-ovih postupaka i stoga je ključno poticati nacionalne suce i sutkinje da šalju pitanja o tumačenju ili valjanosti odredaba prava Unije, uključujući i predmetnu Uredbu, odnosno valjanosti postupovnih akata EJT-a ako se takvo pitanje postavi izravno na

⁵¹ Erbežnik, *op. cit.* u bilj. 38, str. 59.

⁵² Mitsilegas, *op. cit.* u bilj. 46, str. 261.

⁵³ Mitsilegas navodi kako je Uredbom o EJT-u u osnovi uspostavljena agencija EU-a koja je suštinski izvan sudske kontrole EU-a, odnosno kako EJT predstavlja sustav europske istrage i kaznenog progona bez europskog pravnog sredstva. *Ibid.*, str. 262.

⁵⁴ Ligeti, Katalin, *Judicial Review of Acts of the European Public Prosecutor's Office: The Limits of Effective Judicial Protection of European Prosecution*, u: *Shaping a Genuine Area of Freedom, Security and Justice*, Lenaerts, Koen; Regan, Eugene; Neergaard, Ulla; Engsig Sørensen, Karsten (ur.), Hart Publishing, 2024.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Više o mehanizmu prethodnih pitanja u kaznenom pravu EU-a vidi u Đurđević, Zlata, *Lisabonski ugovor: prekretnica u razvoju kaznenog prava u Europi*, *HLJKZP*, vol. 15, br. 2, 2008, str. 1115–1116.

temelju prava Unije.⁵⁷ Pritom treba imati na umu stajalište Suda EU-a iz poznate presude CILFIT (283/81) iz 1982., prema kojemu čl. 267. UFEU-a „ne predstavlja pravno sredstvo koje je dostupno strankama“, već se radi o alatu za osiguravanje ujednačenog tumačenja i primjene prava EU-a u državama članicama.

Uz „klasičnu“ materiju vezanu uz postavljanje prethodnih pitanja koja je sadržana u čl. 42. st. 2. toč. 2.,⁵⁸ izrijeком je u st. 2. toč. c. dodatno propisano kako je Sud EU-a nadležan za tumačenje čl. 22. i 25. Uredbe o EJT-u u pogledu „svakog sukoba nadležnosti između EJT-a i odgovarajućih nacionalnih tijela“, odnosno u vezi s materijalnom, teritorijalnom ili osobnom nadležnošću EJT-a. U svezi s tom nadležnošću treba napomenuti kako je Europska komisija za niz država članica (uključujući i Hrvatsku) utvrdila nepravilnosti u svezi s načinom kako su inkorporirale navedenu odredbu u svoja zakonodavstva, čime *de facto* onemogućuju Sudu EU-a da ostvari propisanu nadležnost u navedenom području.⁵⁹

U vezi s kontrolom odluka koje u fazi istrage donosi EJT posebno je važno što odluka EJT-a o odbačaju predmeta podliježe kontroli Suda EU-a u skladu s izričitom ovlasti iz čl. 42. st. 3. Uredbe o EJT-u, pod uvjetom da je izravno osporena na temelju prava EU-a.⁶⁰ Ipak, Klip upozorava na mnoga otvorena pitanja, uključujući i svrhu navedene odredbe s obzirom na to da će se većina odluka o odbačaju predmeta temeljiti na primjeni pravila nacionalnog prava. Daljnju nepoznanicu predstavlja tko je subjekt koji će imati *ius standi* da pokrene predmet pred Sudom EU-a u toj procesnoj situaciji.⁶¹

Daljnja nadležnost Suda EU-a u predmetima povezanim s EJT-om uključuje sporove vezane uz naknadu štete (st. 4.), arbitražne klauzule (st. 5.), pitanja povezana s osobljem (st. 6.) i razrješenje dužnosti glavnog europskog tužitelja/ice ili europskih tužitelja/ica (st. 7.) te one o pravima ispitanika (st. 8.).⁶² Konačno, prema stavku 8. Uredbe, Sud EU-a ostvaruje dodatnu nadležnost i nad administrativnim aktima koji se također izrijeком ne definiraju u Uredbi. Pre-

⁵⁷ Mitsilegas, Valsamis, *The European Public Prosecutor's Office between EU and National Law: The Challenge of Effective Judicial Protection*, *HLJKZP*, vol. 27, br. 1, 2020, str. 83.

⁵⁸ Stoga vrijedi Klipova opaska kako navedena točka nema dodanu vrijednost jer se radi o pravu koje je regulirano UFEU-om. Klip, André, *European Criminal Law. An Integrative Approach*, Intersentia, 2021, str. 620.

⁵⁹ Europska komisija, *Compliance assessment of measures adopted by the Member States to adapt their systems to Council Regulation (EU) 2017/1939 of 12 October 2017 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office ('the EPPO')* (JUST/2022/PR/JCOO/CRIM/0004), 2023, str. 56–57, str. 80–81.

⁶⁰ Kritički o nezgrapnoj formulaciji navedene odredbe: Novokmet, Ante, *The EPPO and Judicial Review of a Decision not to Prosecute: a Slippery Area or a Final Arrangement*, *HLJKZP*, Zagreb, vol. 27, br. 1, 2020, str. 145–146.

⁶¹ Klip, André, *op. cit.* u bilj. 58; jednako i Novokmet. *Ibid.*, str. 150–153.

⁶² Više Constantinides, Ligeti, *op. cit.* u bilj. 5, str. 87–89.

ma recitalu 89, ti su akti u izravnoj opreci s proceduralnim aktima EJT-a koji proizvode pravne učinke u odnosu na treće strane, dakle radilo bi se o svim odlukama EJT-a koje se „ne donose u obavljanju funkcija vođenja istraga, kaznenog progona ili podizanja optužnica“. Navedene ovlasti Suda EU-a neće se dalje razlagati s obzirom na to da nisu kaznenopravne naravi.

Ujedno, određeni sporovi vezani uz zakonitost izbora pojedinih europskih tužitelja/ica i delegiranih europskih tužitelja/ica već su bili predmetom razmatranja Općeg suda EU-a. Neki od nezadovoljnih kandidata/kinja tražili su od Općeg suda privremene mjere protiv odluka kojima je imenovan/a određeni/a europski/a tužitelj/ica ili delegirani/a europski/a tužitelj/ica, ili pak poništenje navedenih odluka. S obzirom na to da nijedan od navedenih zahtjeva u konačnici nije riješen na zadovoljavajući način za stranke pred Općim sudom, zainteresirani/e su imali/e pravo žalbe Sudu EU-a kao višoj instanci. Razvidno je kako je u jednom takvu predmetu žalba povučena.⁶³

4. ANALIZA PRVOG EJT-ova PREDMETA PRED SUDOM EU-a

4.1. Prethodno pitanje

Sud EU-a zahtjev za prvim prethodnim pitanjem koji se tiče funkcioniranja EJT-a zaprimio je 25. travnja 2022., odnosno malo prije isteka prve godine od kad je EJT započeo s operativnim radom. Bečki Viši zemaljski sud (njem. *Oberlandesgericht Wien*) postavio je u predmetu *G. K. i ostali* tri pitanja koja se tiču ovlasti suca/sutkinje države članice čiji pomoćni delegirani europski tužitelj/ica (engl. *assisting*) pomaže delegiranom europskom tužitelju/ici države članice u kojoj se provodi istraga (engl. *handling*).

Prethodnim pitanjem posebno se tražilo tumačenje čl. 31. st. 3. i čl. 32. Uredbe o EJT-u. Treba uvodno napomenuti kako je sam EJT čl. 31. prozvao „središnjim dijelom Uredbe“,⁶⁴ koji postavlja temelj za *sui generis* prekograničnu suradnju u okviru EJT-a.⁶⁵ Među stručnjacima/injama navedeni je čla-

⁶³ Kühn, *op. cit.* u bilj. 2, str. 170. Vidi odluku Općeg suda od 23. veljače 2022. u predmetu T-603/21, *WO/EJT*, EU:T:2022:92; odluka Općeg suda od 13. lipnja 2022. u predmetu T-334/21, *Mendes de Almeida protiv Vijeća*, EU:T:2022:37.

⁶⁴ Tako EJT u osvrtnu na presudu C-281/22 – *EU Court of Justice confirms EPPO's approach to faster and more efficient cross-border investigations*, dostupno na: <https://www.eppo.europa.eu/en/news/eu-court-justice-confirms-eppos-approach-faster-and-more-efficient-cross-border-investigations>.

⁶⁵ Lptoš, Tamara, Ured Europskog javnog tužitelja (EPPO) – Prva iskustva u prikupljanju dokaza u prekograničnim istragama u: Vrhovni sud Republike Hrvatske i Pravosudna akademija Republike Hrvatske, *Zbornik radova Novine u kaznenom zakonodavstvu – 2023.*, 2023, str. 149.

nak rano prepoznat kao revolucionaran za uspješno provođenje prekograničnih istraga novouspostavljenog europskog tužiteljstva, ali i kontroverzan⁶⁶ s obzirom na to da je upozoreno na razilaženja u njegovoj interpretaciji, što ujedno predstavlja srž predmeta koji je završio pred Sudom EU-a.

Predmet se odnosi na opseg kontrole prekograničnih istražnih mjera koje treba izvršiti u državi pomoćnog delegiranog europskog tužitelja/ice (dalje: pomoćni DET), a pritom se ujedno kao kontroveržno sporedno pitanje predmeta javlja tumačenje čl. 31. st. 3. para. 3. Uredbe, koje ne daje odgovor na pitanje može li postojati sudsko odobrenje iste mjere i u državi DET-a koji vodi predmet i u državi pomoćnog DET-a.⁶⁷

Ukratko, u konkretnom je predmetu DET koji vodi predmet u Münchenu provodio istragu za kazneno djelo utaje carine počinjeno u sastavu zločinačkog udruženja protiv dvaju menadžera i jedne pravne osobe te je zbog potrebe provođenja prekograničnih pretraga raznih stambenih i poslovnih prostora u Austriji, sukladno postupku predviđenom prema čl. 31. Uredbe, zatražio pomoć austrijskog delegiranog europskog tužitelja/ice. Prethodno je njemački DET ishodio sudski nalog za pretrage koje su izvršene u Njemačkoj sukladno odredbama njemačkog prava. Radi provođenja predmetnih istražnih mjera austrijski je pomoćni DET sukladno čl. 31. st. 3. para. 1. Uredbe te važećem austrijskom zakonodavstvu, koje zahtijeva prethodno sudsko odobrenje za poduzimanje pretrage, zatražio i ishodio odobrenje četiriju austrijskih sudova za izvršenje navedene mjere.

Žaleći se na odluke kojima su odobreni nalozi za pretragu u Austriji, obrana je nastojala osporiti provođenje pretraga zbog nepostojanja osnovane sumnje, odnosno zbog nedovoljno dokaza da je počinjeno kazneno djelo, kao i zbog kršenja temeljnih prava te načela razmjernosti. Caianiello dobro sumira „trilemu“ koja se javlja u ovom predmetu, odnosno, koji je sudac/tkinja – austrijski, njemački ili oba/obje – ovlašten/a prethodno odobriti mjeru.⁶⁸ Nepreciznost teksta Uredbe u ovom području navela je spomenuti žalbeni austrijski sud da uputi Sudu EU-a prethodno pitanje kojim nadalje nastoji rasvijetliti opseg sudske kontrole, odnosno je li dovoljno da se suci/sutkinje države članice pomoćnog DET-a prilikom kontrole određene istražne mjere ograniče na

⁶⁶ Venegoni, Andrea, *The EPPO Faces its First Important Test: A Brief Analysis of the Request for a Preliminary Ruling in G. K. and Others, eucrim: Dynamic Relation between Criminal Law and Administrative/Civil Law*, 4/2022, str. 282. Detaljno Herrfeld, Hans-Holger, *Article 31: Cross-border investigations, op. cit.* u bilj. 39, str. 282–301.

⁶⁷ Zerbst, Ronja, *Judicial Authorisation of Cross-border Investigation Measures Conducted by the European Public Prosecutor's Office: A Comment on the Grand Chamber of the Court of Justice of the European Union's Judgment in the Case C-281/22, European Criminal Law Review*, vol. 14, br. 1, 2024, str. 95.

⁶⁸ Caianiello, Michele, *Sometimes the More is Less. Transnational Investigations in the EPPO System After the Judgment of the EU Court of Justice, European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, vol. 32, br. 2, 2024, str. 92.

preispitivanje formalnih pretpostavki za njezino izvršenje ili pak moraju ispitati i „sve materijalne pretpostavke, kao što su kaznena odgovornost, sumnja na počinjenje kaznenog djela, nužnost i razmjernost“⁶⁹

Ukoliko se sudska kontrola ne odnosi samo na formalni aspekt izvršenja navedene mjere, već nameće preispitivanje cijelog predmeta, utoliko je austrijski sud koji je postavio prethodno pitanje aludirao da bi u tom slučaju prekogranične istrage koje se provode u skladu s Uredbom o EJT-u u praksi mogle biti kompleksnije od onih koje su regulirane postojećim mehanizmima Europske unije koji se koriste u prekograničnim istragama, odnosno onih u kojima se traži izdavanje europskog istražnog naloga (dalje: EIN).⁷⁰

4.2. Tijek javne rasprave

Vidljiva je velika zainteresiranost za tumačenje predmetnih odredaba, odnosno važnost pravorijeka Suda EU-a za način provođenja prekograničnih istraga EJT-a *pro futuro*, s obzirom na da su u postupku pred Sudom EU-a svoja pismena očitovanja iznijeli EJT⁷¹ (a u javnoj raspravi sudjelovali su austrijski i njemački delegirani europski tužitelji/ce), kao i predstavnici vlada Austrije, Francuske, Njemačke, Nizozemske i Rumunjske te Europska komisija.⁷²

Također, očito je da su se s obzirom na opseg sudske kontrole zainteresirane države članice i europske institucije podijelile u dva suprotstavljena „tabora“ – dok su se Njemačka i Austrija te odvjetnici stranaka zalagali za puni opseg sudske kontrole u državi pomoćnog DET-a,⁷³ dotle su Europska komisija, EJT, Rumunjska i Nizozemska inzistirale na tom da se sudska kontrola u državi pomoćnog DET-a treba odnositi samo na ograničene formalne pretpostavke

⁶⁹ Navod preuzet iz prvog pitanja postavljenog Sudu EU-a.

⁷⁰ Direktiva o EIN-u temelji se na načelu uzajamnog priznanja. Za usporedbu mehanizama međunarodne suradnje predviđenih Direktivom o EIN-u te Uredbom o EJT-u i nelogičnostima koje proizlaze iz formulacije čl. 31. potonjeg izvora vidi više u poglavlju autorica Allegrezza, Silvia; Mosna, Anna, Cross-Border Criminal Evidence and the Future European Public Prosecutor. One Step Back on Mutual Recognition? U: Bachmaier Winter, Lorena (ur.), *The European Public Prosecutor's Office: The Challenges Ahead*, Springer International Publishing, 2018, str. 141–164.

⁷¹ Pravna služba EJT-a sudjelovala je u pismenom i usmenom tijeku postupka pred Sudom EU-a. European Public Prosecutor's Office, *EPPO Annual Report 2023*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2024, str. 102.

⁷² Mišljenje nezavisne odvjetnice Čapete u predmetu C-281/22, G.K., B.O.D. GmbH, S.L. pridružena stranka: austrijski delegirani europski tužitelj, 22. lipnja 2023., para. 15.

⁷³ Zerbst, *op. cit.* u bilj. 67, str. 97. Treba naglasiti da su Austrija i Njemačka u skladu s takvim tumačenjem problematizirane odredbe prethodno uskladile svoja implementacijska nacionalna zakonodavstva o provedbi Uredbe, o čemu više u para. 67. mišljenja nezavisne odvjetnice Čapete.

koje se tiču izvršenja dodijeljene istražne mjere. Takvo su stajalište pravdali navevši kako je prema čl. 31. st. 2. Uredbe izrijekom propisano kako materijalne pretpostavke za traženu istražnu mjeru ispituje sudac/tkinja države članice koji/a vodi istragu te stoga *a contrario* vrijedi tumačenje koje su oni ponudili. Rasprava suprotstavljenih strana ujedno se bazirala oko pomirenja tumačenja čl. 31. st. 3. Uredbe s Recitalom 72 Uredbe o EJT-u čiji izričaj eksplicitno zahtijeva samo jednu autorizaciju mjere.⁷⁴

Usmena i javna rasprava održana je 27. veljače 2023. pred Velikim vijećem Suda EU-a⁷⁵ te su na njoj sudjelovali svi prethodno spomenuti akteri.⁷⁶ Transparentnost rasprave osigurana je videokonferencijskim prijenosom.⁷⁷ Zagovaratelji prvog modela prekogranične suradnje svoj su stav argumentirali doslovnim tumačenjem teksta čl. 31. Uredbe, dok su EJT *et al.* zagovarali sustavno tumačenje spornog članka Uredbe, pri čemu se EJT ujedno pozvao na vlastite smjernice Kolegija o primjeni čl. 31. Uredbe kojima odustaje od principa jedinstvenog sudskog odobrenja (autorizacije) propisanog recitalom uz Uredbu.⁷⁸

4.3. Mišljenje nezavisne odvjetnice Čapete

Najčitaniji europski akademski *blogovi* užarili su se kada je internetska stranica Suda EU-a *Curia* 22. lipnja 2023. godine objavila mišljenje nezavisne odvjetnice Tamare Čapete.⁷⁹ Nezavisna odvjetnica počinje svoje mišljenje izražavanjem stava kako oba suprotstavljena stajališta imaju svoje uporište u „standardnim metodama tumačenja koje koristi Sud: tumačenju teksta, konteksta, cilja i zakonodavne povijesti Uredbe o EJT-u“ te je pritom izrijekom svjesna kako „nijedan od predloženih ishoda nije u potpunosti opravdan uzimajući u obzir sve navedene metode tumačenja“.⁸⁰

⁷⁴ *Ibid.*, str. 98.

⁷⁵ Prema čl. 60. Poslovnika o radu Suda EU-a Veliko vijeće Suda EU-a, sastavljeno od 15 sudaca/sutkinja, sudi „ako to zahtijeva težina ili važnost slučaja ili posebne okolnosti“, odnosno prema čl. 16. Statuta Suda onda kada to zahtijeva država članica ili institucija koja sudjeluje u postupku. Više o ključnim „pravnim, političkim ili ustavnim“ kriterijima koji čine predmet podobnim za preispitivanje pred Velikim vijećem vidi u: Bobek, Michal, What Are Grand Chambers for?, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. 23, 2021, str. 9–19.

⁷⁶ Laptoš, Tamara, *op. cit.* u bilj. 65, str. 157.

⁷⁷ Hernandez Weiss, Alba, *Judicial review of investigative measures under the EPPO Regulation. More to it than it seems? A recap of the Oral Hearing in G.K & Others*, *European Law Blog* 19/2023, 26. travnja 2023.

⁷⁸ Odnosno na Oduku 006/2022 Kolegija EJT-a od 26. siječnja 2022.

⁷⁹ Herrnfeld, Hans-Holger, Efficiency contra legem?: Remarks on the Advocate General's Opinion Delivered on 22 June 2023 in Case C-281/22 G.K. and Others (Parquet européen), *eucri*m: *Electronic Evidence*, 2/2023, str. 229–237.

⁸⁰ Čapeta, *op. cit.* u bilj. 72, para. 4. mišljenja.

Nezavisna odvjetnica dodatno upućuje na okolnost koja se razjasnila kao rezultat njezina upita tijekom javne rasprave, a prema kojoj prethodna autorizacija mjera pretrage nije bila tražena ni odobrena od njemačkih sudova, iako bi to bilo zahtijevano u usporedivoj nacionalnoj situaciji. Razlog toj nepodudarnosti vidljiv je u načinu na koji je Njemačka implementirala čl. 31. st. 3. Uredbe u nacionalno provedbeno zakonodavstvo i prema kojemu nije potrebna *ex ante* kontrola ako će se mjera izvršiti u državi članici čije zakonodavstvo također zahtijeva prethodno sudsko odobrenje.⁸¹

Nakon detaljnog razlaganja sadržaja suprotstavljenih argumenta (para. 41–54. mišljenja) očito je da se nezavisna odvjetnica priklonila drugoj brojčano i institucijski dominantnoj struji predvođenoj EK i samim EJT-om uzimajući kao opravdanje tog izbora teleološki cilj postojanja samog EJT-a, odnosno provođenje učinkovitijih istraga prekograničnih kaznenih djela na štetu proračuna Unije. Dakle, uzimajući u obzir cilj EJT-a (para. 55–59.) i zakonodavnu povijest čl. 31. (para. 60–62.), nezavisna odvjetnica smatra da sud pomoćnog DET-a treba kontrolirati samo one aspekte istražne mjere koji se odnose na njezino izvršenje, pritom prihvaćajući da je procjena DET-a koji vodi predmet opravdana, bez obzira na to je li ona poduprta prethodnim sudskim odobrenjem suda države članice DET-a koji vodi istragu.⁸²

Time je nezavisna odvjetnica Čapeta otklonila gramatičko tumačenje te je prednost dala teleološkom. Iako mišljenje nezavisne odvjetnice višestruko upućuje na autoritete europskog kaznenog prava koji su prethodno upozoravali na praznine koje proizlaze iz nezgrapne formulacije čl. 31. i 32. Uredbe, može se zaključiti da je prevagu naposljetku izborio argument „učinkovitosti“, kao i stav da je EJT „nešto više nego uzajamno priznanje“, odnosno, prema riječima nezavisne odvjetnice, „drukčiji, viši stupanj uzajamnog priznanja“.⁸³

Primjera radi navodi kako bi potpuna sudska kontrola u državi članici pomoćnog DET-a generirala potrebu dostave i prevođenja spisa predmeta.⁸⁴ Potonji su argument u raspravi pred Velikim vijećem Suda EU-a kao uistinu otežavajući za svakodnevni rad EJT-a priznale Austrija i Njemačka. Drugi praktični negativni učinak potpune provjere opravdanja mjere u situaciji kad bi sudac/sutkinja države članice pomoćnog DET-a procjenjivao/la postoji li osnovanost za nju jest rizik od postojanja proturječnih odluka, što bi svakako nemjerljivo zakompliciralo (pa i *de facto* onemogućilo) tijek i vođenje kompleksnih prekograničnih istraga EJT-a.⁸⁵

⁸¹ *Ibid.*, para. 8.

⁸² *Ibid.*, para. 73.

⁸³ Detaljnije *ibid.*, para. 98–99.

⁸⁴ *Ibid.*, para. 55. Ne i u konkretnom predmetu, budući da se radi o državama njemačkoga govornog područja, na što u detaljnom komentaru presude ukazuje Caianiello, *op. cit.* u bilj. 68, str. 95.

⁸⁵ Venegoni, *op. cit.* u bilj. 66, str. 285.

4.4. Osvrt na odluku u predmetu C-281/22 i naznake daljnjeg odlučivanja

Odluka Suda EU-a donesena je 21. prosinca 2023. te se priklanja stajalištu većine spomenutih zainteresiranih dionika u ovom postupku. Također, odluka u ključnim dijelovima prati mišljenje nezavisne odvjetnice Čapete, uključujući i navod kako Uredbu ne treba tumačiti samo gramatički već i uzimajući u obzir njezin kontekst i cilj.⁸⁶

Sud EU-a u odluci je naglasio kako ni čl. 31. ni čl. 32. izrijekom ne određuju opseg sudske kontrole prekograničnih istražnih mjera koje provodi EJT.⁸⁷ Ipak, napominje se da tekst Uredbe ostavlja dovoljno prostora da se razgraniči ovlast iz čl. 31. st. 2., koja propisuje kako se opravdanje i donošenje istražne mjere regulira pravom države članice DET-a koji vodi istragu, dok se izvršenje mjere provodi u skladu sa zakonom pomoćnog DET-a.⁸⁸ Pozivajući se na niz recitala uz Uredbu, Sud EU-a zaključio je kako prekogranične istrage predviđene u Uredbi o EJT-u trebaju biti barem jednako učinkovite kao mehanizam propisan Direktivom o EIN-u.⁸⁹ Sud EU-a dolazi do zaključka o „raspodjeli odgovornosti“,⁹⁰ što ostavlja sudu pomoćnog DET-a samo kontrolu nad izvršenjem mjere.

Važan dodatak odluke u odnosu na mišljenje nezavisne odvjetnice jest višestruko pozivanje na Povelju temeljnih prava,⁹¹ uz napomenu kako, kad je „riječ o istražnim mjerama koje uključuju ozbiljna zadiranja u temeljna prava, poput pretraga privatnog doma, mjera osiguranja koje se odnose na osobnu imovinu te zamrzavanja imovine (...), tad je na državi članici DET-a koji vodi predmet da u nacionalnom pravu predvidi odgovarajuća i dostatna jamstva, poput prethodne sudske kontrole, kako bi se osigurala zakonitost i nužnost takvih mjera“.⁹² Iako se i nezavisna odvjetnica Čapeta osvrnula na problematiku temeljnih prava, navela je tri razloga zašto smatra da Uredba o EJT-u daje dovoljno garancija da predložen način izvršenja prekograničnih istražnih mjera neće biti nauštrb njihove zaštite.⁹³ Proizlazi da je pozitivna posljedica presude obaveza uvođenja *ex ante* sudske kontrole prekograničnih istražnih mjera koje ozbiljno zadiru u temeljna ljudska prava za države članice koje to nisu predvidjele svojim zakonodavstvom, iako je podložno tumačenju o ko-

⁸⁶ *Op. cit.* u bilj. 8, para. 46. presude.

⁸⁷ *Ibid.*, para. 45.

⁸⁸ *Ibid.*, para. 54.

⁸⁹ *Ibid.*, para. 67.

⁹⁰ *Ibid.*, para. 71–72.

⁹¹ *Ibid.*, para. 73–74, 78.

⁹² *Ibid.*, para. 75.

⁹³ Čapeta, *op. cit.* u bilj. 72, para. 104.

jima bi se sve mjerama radilo s obzirom na to da je Sud izrijeком u presudi spomenuo njih tri.

Presuda je potaknula nadmetanje u uporabi stilskih figura, pa se u mnoštву analiza izdvaja njezino nazivanje „Solomonovom“.⁹⁴ Franssen je također ustvrdio kako je na dan objave presude uslijedila slavodobitna reakcija EJT-a na „božićni poklon“ Suda EU-a, no iznio je niz argumenata zašto takvu reakciju smatra preuranjenom.⁹⁵ Pomalo apsurdna posljedica ove pragmatične odluke jest da određene države članice, poput Njemačke i Austrije, koje su svoja provedbena zakonodavstva prethodno uskladile s gramatičkim tumačenjem sporne odredbe Uredbe, moraju izmijeniti zakonodavstva kako bi se usuglasila s pravorijekom Suda EU-a.⁹⁶ Konačno, i Kolegij EJT-a morat će uskladiti svoju Odluku o provođenju prekograničnih istraga iz siječnja 2022. koja počiva na jedinstvenom sudskom odobrenju s tekstem analizirane presude.

Institucionalnu važnost analizirane presude Velikog vijeća Suda EU-a za razvoj europskog kaznenog prava prepoznao je i Sud EU-a time što ju je uključio u Zbornik glavnih presuda koje je donio u 2023.⁹⁷ Iako povijesna presuda C-281/22 i dalje predstavlja neiscrпno vrelo znanstvenog interesa i kritičkih analiza,⁹⁸ vrijedi naglasiti da Sud EU-a tek čeka odlučivanje u nizu predmeta koji se tiču funkcioniranja EJT-a, odnosno tumačenja nejasnih odredbi Uredbe.

Pitanje sudske kontrole postupovnih akata EJT-a, odnosno tumačenje relevantnog čl. 42. Uredbe, u fokusu je spomenutog predmeta C-292/23, u kojemu je u kolovozu 2023. zahtjev za prethodnu odluku postavio španjolski sud.⁹⁹ U navedenom je predmetu 10. rujna 2024. održana javna rasprava ponovno pred Velikim vijećem Suda EU-a te je 4. listopada 2024. izašlo mišljenje nezavisnog odvjetnika Collinsa.

⁹⁴ Franssen, Nicholas, *The judgment in G.K. e.a. (parquet européen) brought the EPPO a pre-Christmas tiding of comfort and joy but will that feeling last?*, European Law Blog, 15. siječnja 2024.

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ Caianiello, *op. cit.* u bilj. 68, str. 96.

⁹⁷ Court of Justice of the European Union, *Selection of Major Judgments Year 2023*, 2024, str. 108–110. dostupno na: https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2024-04/selection_grands_arrets_2023_en.pdf.

⁹⁸ Vidi primjerice analizu Herrinfeld, Hans-Holger, *Yes Indeed, Efficiency Prevails. A Commentary on the Remarkable Judgment of the European Court of Justice in Case C-281/22 G.K. and Others (Parquet européen)*, 4/2023, *eu crim*, str. 370–380.

⁹⁹ *EJT protiv I.R.O., F.J.L.R.*, SL C 304, 28. kolovoza 2023., str. 5. Više o pravnom problemu u navedenom zahtjevu za prethodnu odluku vidi u Caianiello, *op. cit.* u bilj. 68, str. 90–92.

5. ZAKLJUČAK: PREMA ZATVARANJU KRUGA U REGULACIJI SUDSKE KONTROLE AKATA EJT-a?

Osnivanje supranacionalnog tužiteljstva neupitno je predstavljalo pre-sedanski korak u razvoju europskog kaznenog prava. Hvalevrijedna učinkovitost EJT-a naglašena u dvama dosad izdanim godišnjim izvješćima potvrđuje da se financijska zaštita ekonomskih interesa Unije itekako *eppour si muove*.

Sudska kontrola akata supranacionalnog tužiteljstva od ključne je važnosti ne samo za uvažavanje postulata vladavine prava već i za ostvarivanje prava obrane. Pravnopovijesna analiza geneze odredbe o sudskoj kontroli akata EJT-a ciljala je prikazati kako je znanstvena zajednica dosljedno upozoravala na problematične aspekte uređenja sudske kontrole akata EJT-a. Provedena analiza pokazala je kako je u vezi s regulacijom sudske kontrole najkontroverzniji bio Komisijin prijedlog Uredbe iz 2013., dok je akademsko izvorište EJT-a *Corpus juris*, koji je počivao na podijeljenoj sudskoj kontroli između nacionalnih sudova i Europskog suda pravde, dao najviše ovlasti potonjoj europskoj sudskoj instanci. Povezano s time, analiza daljnjih faza u nastanku EJT-a dokazuje kako je uloga Suda EU-a u kontroli supranacionalnog europskog tužiteljstva također varirala. Vrijedi zaključak da važeći čl. 42. Uredbe počiva na podijeljenoj sudskoj kontroli između Europskog i sudova sudjelujućih država članica te je rezultat političkih kompromisa i uvažavanja (bar dijela) opravdanih kritika akademske zajednice i dijela institucija na prethodni Komisijin kontroverzni prijedlog Uredbe. Ipak, tekst članka 42. Uredbe o EJT-u *de facto* nudi nižu razinu sudske zaštite nego što su priželjkivali pravni znanstvenici/e.

U radu analizirani predmet C-281/22 ujedno potvrđuje tezu kako će Sud EU-a kroz mehanizam prethodnih pitanja zasigurno dodatno dati svoj doprinos raščlambi sadržaja pojedinih članaka Uredbe, što zbog nepreciznosti dijela teksta Uredbe ne predstavlja nimalo jednostavan zadatak.¹⁰⁰

¹⁰⁰ Vrijedi istaknuti metaforični i opominjući argument njemačke vlade izrečen u javnoj raspravi pred Sudom EU-a, prema kojem potonje tijelo nije „postolar za neispravni proizvod. On treba biti vraćen proizvođaču, u ovom slučaju zakonodavcu“. *Op. cit.* u bilj. 72, para. 37. Autorica ovog rada slaže se s napomenom kako je upitno je li primjereno da Sud EU-a, ne umanjujući važnost njegove dugogodišnje nadležnosti vezane uz tumačenje akata Unije (uključujući tu, dakako, i Uredbu o EJT-u), ispravlja zakonodavčeve (ne)namjerne nedorečenosti. Problematično je ujedno za pravnu sigurnost i napose prava okrivljenika u postupcima koje vodi EJT što su određena važna pitanja (donekle) razjašnjena tek u recitalima uz Uredbu, što je izrijeком napomenuto u *supra* 3.1. rada.

Prikazana nezadovoljstva načinom regulacije sudske kontrole akata EJT-a u Uredbi, budući da sadašnji model ne odražava na odgovarajući način status EJT-a kao jedinstvenog supranacionalnog kaznenopravnog tijela EU-a, signaliziraju mogućnost „zatvaranja kruga“, odnosno ponovnog razmatranja rješenja koja su bila predložena u tekstovima koji čine akademsku podlogu EJT-a ili onih sadržanih u radovima drugih znanstvenika/ca europskog kaznenog prava. Naime, uz čl. 31.¹⁰¹ djeluje vjerojatnim da je čl. 42. jedan od glavnih „kandidata“ za doradu koju prema čl. 119. Uredbe („klauzula o preispitivanju“) provodi Komisija koja svoje opservacije mora učiniti dostupnima javnosti zaključno s 31. listopadom 2026. Provodeći detaljnu komparativnu analizu kako se u praksi provodi sudska kontrola akata EJT-a, Komisija bi mogla odlučiti detaljnije istražiti neka od prethodno razmatranih rješenja prikazanih u ovom radu. Spomenuta rješenja uključuju: uspostavljanje institucije suca/sutkinje sloboda (*supra* 2.1.), izvanraspravnog vijeća, osnivanje specijaliziranog kaznenog vijeća pri samom Sudu EU-a ili specijaliziranog suda pri Općem sudu EU-a,¹⁰² pa i teže ostvarivo, no idejno proučeno osnivanje Europskog kaznenog suda, pri čemu prednosti i nedostaci svakog od navedenih prijedloga izlaze izvan okvira razmatranja ovog rada. Najveći napredak bio bi postignut kroz što viši stupanj harmonizacije prethodnog stadija kaznenog postupka, no inzistiranje država članica na kaznenopravnom suverenitetu čini teško zamislivim nastanak „ažurirane“ verzije *Corpus jurisa*.

Uzimajući u obzir sve navedeno i ne prejudicirajući idealni model sudske kontrole akata EJT-a, autorica ovog rada priklanja se stajalištu onih znanstvenika/ica koji više godina dosljedno upozoravaju kako bi paneuropsko tužiteljstvo trebalo u većoj mjeri biti podvrgnuto europskoj sudskoj kontroli. Osim uniformiranosti i koherentnosti prava Unije u području slobode, sigurnosti i pravde, treba se nadati da bi takvo rješenje pridonijelo jednak(ij)oj i nediskriminatornoj zaštiti temeljnih prava i sloboda građana/nki u postupcima koje vodi EJT.

¹⁰¹ U gostujućem uvodniku *eucri* iz 2024. glavna europska tužiteljica Laura Codruța Kövesi navodi da će nastaviti sistematično poticati nacionalna sudska tijela da upućuju relevantna pitanja Sudu EU-a. Nastavlja kako se EJT ne može oslanjati samo na Sud EU-a, već „Uredbu o EJT-u treba revidirati u svjetlu značajnog praktičnog iskustva stečenog u prvim trima godinama rada... Potrebno je poboljšati nepotrebno složen mehanizam prekogranične suradnje iz čl. 31.“ *eucri*: *The European Public Prosecutor's Office – Potentials and Challenges*, 1/2024, str. 1.

¹⁰² Novokmet, *op. cit.* u bilj. 60, str. 154.

LITERATURA:

1. Allegrezza, Silvia; Mosna, Anna, Cross-Border Criminal Evidence and the Future European Public Prosecutor. One Step Back on Mutual Recognition? U: Bachmaier Winter, Lorena (ur.), *The European Public Prosecutor's Office: The Challenges Ahead*, Springer International Publishing, 2018, str. 141–164.
2. Biltgen, François, La jurisprudence pénale de la CJUE: la Cour est-elle prête à recevoir des affaires du Parquet européen?, *New Journal of European Criminal Law*, vol. 14, br. 1, 2023, str. 71–79.
3. Bobek, Michal, What Are Grand Chambers for?, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. 23, 2021, str. 1–19.
4. Caianiello, Michele, Sometimes the More is Less. Transnational Investigations in the EPPO System After the Judgment of the EU Court of Justice, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, vol. 32, br. 2, 2024, str. 87–104.
5. Collins, Anthony Michael, Judicial Control of the EPPO: the Role of the Court of Justice, *eu crim: The European Public Prosecutor's Office – Potentials and Challenges*, 1/2024, str. 64–68.
6. *Corpus Juris 2000*, Hrvatska udruga za europsko kazneno pravo, 2003.
7. Damaskou, Anna, European Public Prosecutor's Office. A Ground-Breaking New Institution of the EU Legal Order, *New Journal of European Criminal Law*, vol. 6, br. 1, 2015, str. 126–153.
8. Delmas-Marty, Mireille (ur.), *Corpus juris: Introducing Penal Provisions for the Protection of the Financial Interests of the European Union*, Economica, 1997.
9. Delmas-Marty, Mireille, Towards an Integrated European Criminal Law, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol 7, 2005, str. 17–31.
10. Đurđević, Zlata; Bonačić, Marin (ur.), *Priručnik o Europskom javnom tužiteljstvu: Praktični vodič i primjerovnik*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2023.
11. Đurđević, Zlata, Sudska kontrola državnoodvjetničkog kaznenog progona i istrage: poredbenopravni i ustavni aspekt, *HLJKZP*, vol. 17, br. 1, 2010, str. 7–24.
12. Đurđević, Zlata, Lisabonski ugovor: prekretnica u razvoju kaznenog prava u Europi, *HLJKZP*, vol. 15, br. 2, 2008, str. 1077–1127.
13. Erbežnik, Anže, EU Criminal Law and the Way Forward in the Case of the Functioning of the EPPO, *HLJKZP*, Zagreb, vol. 27, br. 1, 2020, str. 55–77.
14. Franssen, Nicholas, *The judgment in G.K. e.a. (parquet européen) brought the EPPO a pre-Christmas tiding of comfort and joy but will that feeling last?*, European Law Blog, 15. siječnja 2024.
15. Hernandez Weiss, Alba, *Judicial review of investigative measures under the EPPO Regulation. More to it than it seems? A recap of the Oral Hearing in G.K & Others*, European Law Blog 19/2023, 26. travnja 2023.
16. Herrnfeld, Hans-Holger, Yes Indeed, Efficiency Prevails. A Commentary on the Remarkable Judgment of the European Court of Justice in Case C-281/22 G.K. and Others (Parquet européen), *eu crim: The Protection of the Financial Interests in a Changing Context*, 4/2023, str. 370–380.

17. Herrnfeld, Hans-Holger, Efficiency contra legem?: Remarks on the Advocate General's Opinion Delivered on 22 June 2023 in Case C-281/22 G.K. and Others (Parquet européen), *eucri: Electronic Evidence*, 2/2023, str. 229–237.
18. Herrnfeld, Hans-Holger, Article 31: Cross-border investigations, u: Herrnfeld, Hans-Holger.; Brodowski. Dominik; Burchard, Christoph (ur.), *European Public Prosecutor's Office, Article-by-Article Commentary*, C.H.BECK, 2021, str. 282–300.
19. Herrnfeld, Hans-Holger, Article 42: Judicial Review, u: Herrnfeld, Hans-Holger; Brodowski. Dominik; Burchard, Christoph (ur.), *European Public Prosecutor's Office, Article-by-Article Commentary*, C.H.BECK, 2021, str. 400–441.
20. Herrnfeld, Hans-Holger, The Draft Regulation on the Establishment of the European Public Prosecutor's Office—Issues of Balance Between the Prosecution and the Defence, u: Brière, Chloé; Weyembergh, Anne (ur.), *The Needed Balances in EU Criminal Law: Past, Present and Future*, Hart Publishing, 2018, str. 383–412.
21. Konforta, Marijana, The European Public Prosecutor's Office from the Perspective of the European Court of Human Rights, *HLJKZP*, vol. 27, br. 1, 2020, str. 181.
22. Klip, André, *European Criminal Law. An Integrative Approach*, Intersentia, 2021.
23. Kövesi, Laura Codruța, Guest Editorial, *eucri: The European Public Prosecutor's Office – Potentials and Challenges*, 1/2024, str. 1.
24. Kühn, Werner Miguel, Die Europäische Staatsanwaltschaft – Der Schutz der finanziellen Interessen der EU als supranationales Integrationsprojekt, *Zeitschrift für Europarechtliche Studien*, vol. 26, br. 2, 2023, str. 151–188.
25. Lptoš, Tamara, Ured Europskog javnog tužitelja (EPPO) – Prva iskustva u prikupljanju dokaza u prekograničnim istragama, u: Vrhovni sud Republike Hrvatske, Pravosudna akademija Republike Hrvatske, *Zbornik radova Novine u kaznenom zakonodavstvu – 2023.*, 2023, str. 147–158.
26. Ligeti, Katalin, Judicial Review of Acts of the European Public Prosecutor's Office: The Limits of Effective Judicial Protection of European Prosecution, u: *Shaping a Genuine Area of Freedom, Security and Justice*, Lenaerts, Koen; Regan, Eugene; Neergaard, Ulla; Engsig Sørensen, Karsten (ur.), Hart Publishing, 2024.
27. Ligeti, Katalin, The European Public Prosecutor's Office, u: Mitsilegas, Valsamis; Bergström, Maria; Konstadinides, Theodore (ur.), *Research Handbook on EU Criminal Law*, Edward Elgar Publishing, 2016.
28. Meij, Arjen, Some Explorations into the EPPO's Administrative Structure and Judicial Review, u: Erkelens, Leendert H.; Meij, Arjen W.H.; Pawlik, Marta, *The European Public Prosecutor's Office: An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?*, Springer and Asser Press, 2015, str. 101–119.
29. Mitsilegas, Valsamis, European prosecution between cooperation and integration: The European Public Prosecutor's Office and the rule of law, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 28, br. 2, 2021, str. 245–264.
30. Mitsilegas, Valsamis, The European Public Prosecutor's Office between EU and National Law: The Challenge of Effective Judicial Protection, *HLJKZP*, vol. 27, br. 1, 2020, str. 79–88.
31. Mitsilegas, Valsamis, The Rocky Road to European Prosecution: Caught Between Co-ordination and Centralisation, *EU Criminal Law After Lisbon: Rights, Trust and the Transformation of Justice in Europe*, Hart Publishing, 2016, str. 83–123.

32. Novokmet, Ante, The EPPO and Judicial Review of a Decision not to Prosecute: a Slippery Area or a Final Arrangement, *HLJKZP*, Zagreb, vol. 27, br. 1, 2020, str. 145–146.
33. Oriolo, Anna, The Rule of Law, Transnational Crimes, and the Human Rights-Based Approach in the European Union: The Court of Justice as Ultimate Guardian of the ‘Good’ Laws, u: Russo, Teresa; Oriolo, Anna; Gaspore, Dalia (ur.), *Solidarity and Rule of Law: The New Dimension of EU Security*, Springer, 2023, str. 201–226.
34. Parizot, Raphaële, The Future Eppo: What Role for the CJEU?, *New Journal of European Criminal Law*, vol. 6, br. 4, 2015, str. 538–545.
35. Rosas, Allan, National Courts and the CJEU: A Common Judicial System, u: Hege, Alexander; Malkmus, Moritz (ur.), *On the Relation between the EU Charter of Fundamental Rights and National Fundamental Rights: A Comparative Analysis in the European Multilevel Court System*, Springer, 2024, str. 35–49.
36. Ružičková, Valéria, Judicial Review of the Acts of the European Public Prosecutor’s Office—Possible Shortcomings and Several Considerations in Relation to the Slovak Republic and its Legislation, *The Lawyer Quarterly*, vol. 11, br. 4, 2021, str. 665–681.
37. Venegoni, Andrea, The EPPO Faces its First Important Test: A Brief Analysis of the Request for a Preliminary Ruling in G. K. and Others, *eucri: Dynamic Relation between Criminal Law and Administrative/Civil Law*, 4/2022, str. 282–285.
38. Vervaele, John, The Material Scope of Competence of the European Public Prosecutor’s Office: Lex incerta and unpraevia?, u: Brière, Chloé; Weyembergh, Anne (ur.), *The Needed Balances in EU Criminal Law: Past, Present and Future*, Hart Publishing, 2018, str. 85–99.
39. Vervaele, John, Judicial and political accountability for criminal investigations and prosecutions by a European Public Prosecutor’s Office in the EU: the dissymmetry of shared enforcement u: Scholten, Miroslava; Luchtman, Michiel (ur.), *Law Enforcement by EU Authorities: Implications for Political and Judicial Accountability*, Edward Elgar Publishing, 2017, str. 247–271.
40. Zerbst, Ronja, Judicial Authorisation of Cross-border Investigation Measures Conducted by the European Public Prosecutor’s Office: A Comment on the Grand Chamber of the Court of Justice of the European Union’s Judgment in the Case C-281/22, *European Criminal Law Review*, vol. 14, br. 1, 2024, str. 94–103.
41. Zivic, Andrijana; Zandstra, Timo; Pit, Quintijn; Vegt-Schouten, Antonia, Who’s Afraid of EU Primary Law? Judicial Review of the EPPO’s Decision on Forum Choice, *New Journal of European Criminal Law*, vol. 13, br. 4, 2022, str. 398–419.

Summary

Darija Željko Mrljak *

“EPPO SI MUOVE?”: JUDICIAL REVIEW OF THE EUROPEAN PUBLIC PROSECUTOR’S ACTS BETWEEN THE EU AND THE MEMBER STATES

The issue of judicial review of the acts of the European Public Prosecutor’s Office (EPPO) is particularly sensitive due to the hybrid nature of this supranational prosecutorial body. Consequently, during the development of the EPPO, this issue emerged as one of the main “stumbling blocks” in the lengthy dialogue among various institutions, which, along with the participating Member States, contributed to the final design of the EPPO. This paper, through the lens of an analysis of the provisions on judicial review, traces key stages of the legal-historical development of the EPPO, culminating in the final text of Council Regulation (EU) 2017/1939 of 12 October 2017, on the implementation of enhanced cooperation concerning the establishment of the European Public Prosecutor’s Office. The paper aims to demonstrate that, despite some progress in the text of the Regulation, it was evident from the outset that the rules applicable to the judicial review of EPPO measures would not follow the classic framework applied to other EU bodies and agencies. Article 42 of the Regulation, which deals with judicial review, is analysed, along with critical perspectives from leading experts in European criminal law. These critiques focus on the solution that predominantly leaves judicial review of EPPO acts to the courts of the participating Member States rather than to the Court of Justice of the EU, raising concerns about the uniformity of the judicial review system established by the Union’s primary law. To illustrate the complexity of the judicial review of investigative measures in cross-border investigations led by the handling delegated European prosecutor, with the involvement of an assisting delegated European prosecutor from another Member State, the paper examines the first decision of the Court of Justice of the EU in Case C-28/22, which pertains to the EPPO. In conclusion, the paper offers insights into the future development of the (split) judicial control of EPPO acts between the Court of Justice of the EU and the Member States.

Keywords: European Public Prosecutor’s Office, judicial review, Court of Justice of the EU, Article 42 of the Regulation, Case C-281/22

* Darija Željko Mrljak, mag. iur., LL.M, assistant at the Department of Criminal Procedural Law, University of Zagreb Faculty of Law and doctoral student at the Faculty of Law, Economics and Finance, University of Luxembourg; darija.zeljko@pravo.unizg.hr; ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-4249-1851>