

URED EUROPSKOG JAVNOG TUŽITELJA

Brkljača, Nikolina

Master's thesis / Specijalistički diplomski stručni

2023

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **Polytechnic of Šibenik / Veleučilište u Šibeniku**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:143:942291>

Rights / Prava: [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2025-02-20**

Repository / Repozitorij:

[VUS REPOSITORY - Repozitorij završnih radova
Veleučilišta u Šibeniku](#)



VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU
UPRAVNI STUDIJ
STRUČNI DIPLOMSKI STUDIJ UPRAVNI STUDIJ

Nikolina Brkljača

URED EUROPSKOG JAVNOG TUŽITELJA

Diplomski rad

Šibenik, 2023.

VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU
UPRAVNI STUDIJ
STRUČNI DIPLOMSKI STUDIJ UPRAVNI STUDIJ

URED EUROPSKOG JAVNOG TUŽITELJA

Diplomski rad

Kolegij: Europske integracije i institucije Europske unije

Mentor: dr.sc. Ljubo Runjić, prof. struč. stud.

Studentica: Nikolina Brkljača

Matični broj studentice: 1219065392

Šibenik, kolovoz 2023.

IZJAVA O AKADEMSKOJ ČESTITOSTI

Ja, _____, student/ica Veleučilišta u Šibeniku, JMBAG _____ izjavljujem pod materijalnom i kaznenom odgovornošću i svojim potpisom potvrđujem da je moj završni rad na preddiplomskom/specijalističkom diplomskom stručnom studiju _____ pod naslovom: _____

isključivo rezultat mog vlastitog rada koji se temelji na mojim istraživanjima i oslanja se na objavljenu literaturu, a što pokazuju korištene bilješke i bibliografija.

Izjavljujem da nijedan dio rada nije napisan na nedozvoljen način, odnosno da je prepisan iz necitiranog rada, te da nijedan dio rada ne krši bilo čija autorska prava.

Izjavljujem, također, da nijedan dio rada nije iskorišten za bilo koji drugi rad u bilo kojoj drugoj visokoškolskoj, znanstvenoj ili obrazovnoj ustanovi.

U Šibeniku, _____

Student/ica:

URED EUROPSKOG JAVNOG TUŽITELJA

NIKOLINA BRKLJAČA

Poljana Zrinskih i Frankopana 7, 23420 Benkovac

nikolina.brkljaca2005@gmail.com

„Ured europskog javnog tužitelja (EPPO) ovlašten je za istrage, kazneni progon i podizanje optužnica za kaznena djela kojima se šteti proračunu EU-a.“ Navedeni institut je nastao u novije vrijeme, prije svega 6 godina točnije 2017. godine. Naime o uspostavi Ureda europskog javnog tužitelja (u danjem tekstu: EPPO) se raspravljalo još od 2013. godine kada je Europska komisija podnijela prijedlog za njegovu uspostavu no tek 4 godine kasnije je uspostavljen jednoglasan dogovor Vijeća i suglasnog Europskog parlamenta. Nakon uspostave ugovora donesena je i Uredba (EU) 2017/1939 o osnivanju EPPO-a. Preteća ovog ureda je radna skupina „Jedinica za koordinaciju sprečavanja prijevара“ (UCLAF) koja je osnovana 1988. godine u okviru Glavnog tajništva Europske komisije. „UCLAF je radio uz nacionalne službe za borbu protiv prijevара i pružao koordinaciju i pomoć potrebne za rješavanje slučajeva transnacionalnih organiziranih prijevара.“ 1995. godine došlo je do ostavke Santerove Komisije te su počeli pristizati prijedlozi za osnivanje novog tijela za borbu protiv prijavara tzv. OLAF čiji je prvi direktor postao Franz-Hermann Brüner.

U ovom diplomskom radu obradila sam ovu temu kroz 5 točaka, i to: Europski javni tužitelj – općenito, struktura i organizacija ureda Europskog javnog tužitelja, navela sam također i zadaće i ovlasti Ureda Europskog javnog tužitelja, te utjecaj na nacionalna pravosuđa i suverenitet država članica. Rad sam zaključila sa zaključkom, popisom literature te popisom slika.

(27 stranica / 3 slike / 12 literaturnih navoda / jezik izvornika: hrvatski)

Rad je pohranjen u digitalnom repozitoriju Knjižnice Veleučilišta u Šibeniku

Ključne riječi: europski javni tužitelj, delegirani europski tužitelj, Europska unija

Mentor: dr. sc. Ljubo Runjić, prof. struč. stud.

Rad je prihvaćen za obranu dana:

BASIC DOCUMENTATION CARD

Polytechnic of Šibenik

Batchelor/Graduation Thesis

Department of Administrative Studies

Professional Graduate Studies of Administrative studies

OFFICE OF THE EUROPEAN PUBLIC PROSECUTOR

NIKOLINA BRKLJAČA

Poljana Zrinskih i Frankopana 7, 23420 Benkovac

nikolina.brkljaca2005@gmail.com

"The European Public Prosecutor's Office (EPPO) is authorized to investigate, prosecute and file indictments for criminal offenses that harm the EU budget." The aforementioned institute was created recently, 6 years ago, in 2017 to be exact. Namely, the establishment of the European Public Prosecutor's Office (hereinafter: EPPO) has been discussed since 2013 when the European Commission submitted a proposal for its establishment, but it was only 4 years later that a unanimous agreement was established by the Council and the consenting European Parliament. After the establishment of the contract, Regulation (EU) 2017/1939 on the establishment of the EPPO was adopted. The threat to this office is the working group "Unit for the Coordination of Fraud Prevention" (UCLAF), which was established in 1988 within the General Secretariat of the European Commission. "UCLAF worked alongside national anti-fraud services and provided the coordination and assistance needed to resolve cases of transnational organized fraud." In 1995, the Santer Commission resigned and proposals for the establishment of a new body to fight against whistleblowers began to arrive in 1995. OLAF, whose first director was Franz-Hermann Brüner.

In this thesis, I covered this topic through 5 points, namely: The European Public Prosecutor - in general, the structure and organization of the European Public Prosecutor's Office, I also stated the tasks and powers of the European Public Prosecutor's Office, and the impact on the national judiciary and the sovereignty of the member states. I concluded the paper with a conclusion, a list of references and a list of pictures.

(27 pages / 3 pictures / 12 literary references / original language: Croatian)

Thesis deposited in Polytechnic of Šibenik Library digital repository

Keywords: European Public Prosecutor, Delegated European Prosecutor, European Union

Supervisor: dr. sc. Ljubo Runjić, prof. struč. stud.

Paper accepted:

Sadržaj

1. UVOD	1
2. EUROPSKI JAVNI TUŽITELJ – OPĆENITO	2
2.1. Povijest razvoja	2
2.2. Ciljevi i ovlasti Ureda europskog javnog tužitelja	5
3. EUROPSKI DELEGIRANI TUŽITELJI U REPUBLICI HRVATSKOJ	6
3.1. Operativna djelatnost EPPO-a u Republici Hrvatskoj	10
4. STRUKTURA I ORGANIZACIJA UREDA EUROPSKOG JAVNOG TUŽITELJA	13
4.1. Glavne institucionalne komponente	13
4.2. Nadležnosti i uloga europskog javnog tužitelja	17
4.3. Suradnja s nacionalnim pravosudnim tijelima	18
5. ZADAĆE I OVLASTI UREDA EUROPSKOG JAVNOG TUŽITELJA	19
5.1. Borba protiv prekograničnog kriminala	21
5.2. Istrage i podizanje optužnica	22
6. UTJECAJ NA NACIONALNA PRAVOSUĐA I SUVERENITET DRŽAVA ČLANICA	25
6.1. Balansiranje između nadležnosti EU-a i suvereniteta država	26
6.2. Koordinacija i suradnja sa nacionalnim tužiteljstvima	27
7. ZAKLJUČAK	29
8. POPIS LITERATURE	31
9. POPIS SLIKA	32

1. UVOD

Cilj rada

Cilj ovog rada je detaljno istražiti ulogu Europskog javnog tužitelja (European Public Prosecutor's Office - EPPO) u pravosudnoj suradnji unutar Europske unije te analizirati suradnju i koordinaciju između EPPO-a i nacionalnih tužiteljstava u borbi protiv prekograničnog kriminala. Osim toga, rad će istražiti utjecaj EPPO-a na nacionalna pravosudna tijela i suverenitet država članica.

Metode rada

Za potrebe ovog rada koristit će se kombinacija deskriptivne analize, istraživanja literature te analize relevantnih slučajeva i primjera suradnje između EPPO-a i nacionalnih tužiteljstava. Analizom relevantnih izvora i slučajeva, istražiti će se povijest razvoja EPPO-a, njegove ciljeve, ovlasti i strukturu. Također, analiza će se usmjeriti na zadaće i ovlasti EPPO-a u borbi protiv prekograničnog kriminala te način suradnje sa nacionalnim pravosudnim tijelima.

Struktura rada

Rad se sastoji od pet velikih cjelina. Kroz prvo poglavlje objasnit će se razvoj te cilj i svrha uspostave ovog instituta. U drugom poglavlju dat će se pregled institucionalne strukture te kako Europski javni tužitelj surađuje s nacionalnim pravosudnim tijelima. Nadalje, koje su zadaće i ovlasti ureda europskog javnog tužitelja te naposljetku kako se postiže koordinacija između Europskog javnog tužitelja i nacionalnih tužiteljstava pritom pazeći na suverenitet država

2. EUROPSKI JAVNI TUŽITELJ – OPĆENITO

2.1. Povijest razvoja

„Ured europskog javnog tužitelja (EPPO) ovlašten je za istrage, kazneni progon i podizanje optužnica za kaznena djela kojima se šteti proračunu EU-a.“¹ Navedeni institut je nastao u novije vrijeme, prije svega 6 godina točnije 2017. godine. Naime o uspostavi Ureda europskog javnog tužitelja (u danjem tekstu: EPPO) se raspravljalo još od 2013. godine kada je Europska komisija podnijela prijedlog za njegovu uspostavu no tek 4 godine kasnije je uspostavljen jednoglasan dogovor Vijeća i suglasnog Europskog parlamenta. Nakon uspostave ugovora donesena je i Uredba (EU) 2017/1939 o osnivanju EPPO-a. Preteća ovog ureda je radna skupina „Jedinica za koordinaciju sprečavanja prijevvara“ (UCLAF) koja je osnovana 1988. godine u okviru Glavnog tajništva Europske komisije. „UCLAF je radio uz nacionalne službe za borbu protiv prijevvara i pružao koordinaciju i pomoć potrebne za rješavanje slučajeva transnacionalnih organiziranih prijevvara.“² 1995. godine došlo je do ostavke Santerove Komisije te su počeli pristizati prijedlozi za osnivanje novog tijela za borbu protiv prijavara tzv. OLAF čiji je prvi direktor postao Franz-Hermann Brüner.

U OLAF-ovu unutarnju organizaciju i istražne postupke 1. veljače 2012. uvedene su znatne promjene, uglavnom da se ojača njegova istražna funkcija i doprinos politikama u području borbe protiv prijevvara. Naposljetku je osnovan upravo EPPO s kojim surađuje OLAF pružanjem informacija, analiza, stručnog znanja i kroz operativne potpore.

Institut Europskog javnog tužitelja učinkovit je odgovor na podatak da države članice Europske unije godišnje izgube najmanje 50 milijardi eura prihoda od PDV-a zbog transnacionalnih prevara, dok je izvješće za 2015. godinu utvrdilo zlouporabu strukturnih fondova Europske za oko 638 milijuna eura. Upravo stoga što dimenzije takvih kaznenih djela prelaze nacionalni okvir, a nacionalni tužitelji (državni odvjetnici) imaju ograničen doseg i instrumente u borbi protiv takve vrste kriminaliteta, ustanovljenje ureda europskog tužitelja na europskoj razini doprinijet će saniranju onih prijevvara koje nadilaze i Europski ured za borbu protiv prijevvara (OLAF), Odjel EZ za pravosudnu suradnju (EUROJUST) ili Europski policijski ured (EUROPOL), budući da navedena tijela nemaju legitimaciju provođenja kaznenih istraga i kaznenih postupaka prijevare u širem smislu riječi u državama članicama, već su samo

¹ <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/eppo/> (20.07.2023.)

² https://anti-fraud.ec.europa.eu/about-us/history_hr (20.07.2023.)

administrativna tijela koja svoja eventualna saznanja o kaznenim djelima prosljeđuju nacionalnim tijelima kaznenog progona na daljnje postupanje.

Drugi problem tiče se neharmoniziranog zakonodavstva država članica koje pristupa na različite, često i neučinkovite načine procesuiranju kaznenih djela počinjenih na štetu proračuna EU, što je vidljivo iz podataka OLAF-a da svega 50% preporuka koje su prosljeđene nacionalnim tijelima bude procesuirano i dovršeno pravomoćnim osuđujućim odlukama, a taj se postotak i razlikuje u odnosu na pojedine države članice. Značajan problem predstavlja i niski postotak vraćenih iznosa sredstava koja su pribavljena kaznenim djelima na štetu proračuna EU, što ima i negativnu preventivnu poruku za sve potencijalne počinitelje. Trenutno samo nacionalna tijela država članica mogu provoditi kaznene istrage i progone u slučaju prijave protiv financijskih interesa EU, čije ovlasti dosežu samo do njihovih državnih granica. Složena kaznena djela usmjerena na proračun EU uključuju više sudionika, sofisticirane i razrađene sustave organizirane prijave, često su počinjena na području nekoliko zemalja članica i time podliježu različitim kaznenopravnim nadležnostima na nacionalnim razinama. Da bi kaznena istraga financijskog kriminaliteta ovakvih razmjera bila i učinkovita, potrebna su detaljna poznavanja nacionalnih pravnih i administrativnih okvira, što iziskuje učinkovitu suradnju između država članica; međudržavna suradnja suočena je s poteškoćama zbog različitih kaznenopravnih sustava, nadležnosti, dugotrajnih postupaka međunarodne pravne pomoći, jezičnih barijera, nedostatka sredstava, kao i različitih prioriteta koje tijela kaznenog progona postavljaju. Upravo iz navedenih razloga istrage prijave protiv proračuna EU-a na nacionalnim razinama dugotrajne su, skupe i zahtijevaju angažman brojnih pojedinaca, što nerijetko dovodi do upitne kvalitete u rješavanju prijave proračuna EU koje imaju dalekosežne posljedice.

Ured europskog javnog tužitelja zamišljen je kao neovisan i decentraliziran ured s nadležnošću za istrage i pokretanje sudskih postupaka, dakle kazneni progon u širem smislu, u vezi kaznenih djela počinjenih na štetu proračuna EU-a, kao što su već spomenute prijave, koruptivna kaznena djela ili prekogranične prijave povezane s PDV-om EU u vrijednosti većoj od 10 milijuna eura. Ured europskog javnog tužitelja trebao bi djelovati kao jedinstveni ured za sve države članice sudionice, u cilju harmoniziranja europskog i nacionalnih izvršavanja zakonodavne platforme borbe protiv kriminaliteta vezanog uz PDV EU-a, s jedinstvenim, neovisnim i učinkovitim pristupom. Ured europskog javnog tužitelja djelovat će kao jedinstveni ured u državama članicama sudionicama, neće se morati oslanjati na tradicionalne instrumente zakonodavstva EU-a za suradnju među pravosudnim tijelima različitih država članica, a udružiti

će stručno znanje i iskustva te će djelovati kao jedinstveni ured u svim državama članicama sudionicama, brzo i preko državnih granica, stvarajući zajedničku i jedinstvenu politiku kaznenog progona te okončati trenutni fragmentirani pristup.

Visoko specijalizirani tužitelji ureda provodit će na platformi zajedničke europske strategije kaznenog progona usklađene istrage na teritoriju svih država članica koje sudjeluju u radu ureda, u formi brze razmjene informacija i združenih napora koordiniranih istraga, korištenja metoda i instrumenata u vidu ekspeditivnog zamrzavanja ili oduzimanje imovine, uhićenja osumnjičenika. U tu će svrhu ured europskog javnog tužitelja koristiti materijalne i intelektualne kapacitete država članica, uključujući postojeća stručna znanja korisna za detekciju i progon tih specifičnih kaznenih djela, kao što su analitika, porez, računovodstvo, informacijska tehnologija, te osigurati neometane komunikacijske kanale koji će premostiti eventualne jezične barijere. Ured europskog javnog tužitelja bit će jedinstveni ured koji vodi samostalno i neometano kaznene postupke, što je učinkovitije od dosadašnje suradnje između različitih nacionalnih tijela, koja se odvijala po potrebi i od slučaja do slučaja, gubeći iz vida širu sliku i dalekosežne posljedice ovakvog tipa kriminaliteta, što je dovodilo i do otežanog otkrivanja i poduzimanja daljnjih mjera specijalne i generalne prevencije.³

³ <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/europski-javni-tuzitelj-european-public-prosecutor-s-office-37797>

2.2. Ciljevi i ovlasti Ureda europskog javnog tužitelja

„EPPO je počeo s radom 1. lipnja 2021. godine, a do 31. prosinca iste godine, odnosno u periodu od sedam mjeseci postupao je po zaostalim predmetima nacionalnih tijela, zaostalim predmetima OLAF-a i postupao po novim prijavama pri čemu je ukupno zaprimio 2832 prijave i otvorio 576 istraga, a u 515 aktivnih istraga do 31. prosinca 2021. godine“⁴ Sukladno odredbi članka 4 Uredbe (EU) 2017/1939 „EPPO je odgovoran za istragu, kazneni progon i podizanje optužnica protiv počinitelja i sudionika kaznenih djela koja utječu na financijske interese Unije koja su predviđena u Direktivi (EU) 2017/1371 i određena ovom Uredbom. U tom smislu EPPO provodi istrage i poduzima radnje kaznenog progona te obavlja funkcije tužitelja pred nadležnim sudovima država članica do konačnog zaključenja predmeta.“⁵

Dakle, ciljevi EPPO-a su istraživanje, optuživanje i vođenje sudskih postupaka u vezi s kaznenim djelima koja utječu na financijske interese EU-a. Navedeni sudski postupci se pokreću pred nadležnim sudovima država članica, a kako bi došlo do adekvatne zaštite isti ima ovlasti surađivati s nacionalnim tijelima. „EPPO provodi istrage vezane za EU sredstva u iznosu većem od 10 000 eura i prekogranične prijevare povezane s PDV-om sa štetom iznad 10 milijuna EUR-a, na području jedne ili više članica EU, sudionica EPPO“⁶ Ured europskog javnog tužitelja može zatražiti uhićenje osumnjičenika samo ako smatra da je to neophodno za istragu i da se isti cilj ne može postići drugim mjerama osiguranja nazočnosti okrivljenika u postupku, a nadležna nacionalna pravosudna tijela, odnosno sudovi, ocjenjivat će i odobravati takve zahtjeve sukladno nacionalnom pravu.

⁴ Uremović, N., Matijević, G., & Jovanović, M. PROTECTION OF THE EUROPEAN UNION BUDGET THROUGH THE ACTION OF THE EUROPEAN PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE (EPPO). EMC REVIEW-ECONOMY AND MARKET COMMUNICATION REVIEW, 24(2), str. 633

⁵ Uredba (EU) 2017/1939, Uredba o osnivanju ureda europskog javnog tužitelja,

⁶ Uremović, N., Matijević, G., & Jovanović, M. ibid. str. 633

3. EUROPSKI DELEGIRANI TUŽITELJI U REPUBLICI HRVATSKOJ

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

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

Integracija Ureda europskog javnog tužitelja u nacionalne pravne sustave država članica sudionica zahtijevat će promjene određenih zakonskih propisa, pa tako i u Republici Hrvatskoj. Stoga će i kaznenopravni sustav Republike Hrvatske morati doživjeti određene prilagodbe i izmjene. Prilagodbe će biti nužne u načinu rada i postupanju državnih odvjetnika ali i drugih sudionika u kaznenom postupku, osobito u prethodnom postupku, u kojem će EPPO putem europskih delegiranih tužitelja obavljati sve radnje i preuzeti prava i obveze državnih odvjetnika.⁷

Sukladno Zakonu o provedbi Uredbe Vijeća, Odjel delegiranih europskih tužitelja djeluje u sastavu Ureda za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (USKOK). Poslove u Odjelu delegiranih europskih tužitelja obavljaju delegirani europski tužitelji i službenici pod nadzorom delegiranih europskih tužitelja. Zakon o državnom odvjetništvu (»Narodne novine«, br. 67/18.) i Zakon o državnoodvjetničkom vijeću (»Narodne novine«, br. 67/18. i 126/19.) primjenjivat će se na prava i dužnosti delegiranih europskih tužitelja ako nisu u suprotnosti s Uredbom Vijeća (EU) 2017/1939.⁸

⁷ Laptoš, T. (2019). 'Uloga i položaj europskog javnog tužitelja u hrvatskom prethodnom postupku'

⁸ Zakon o provedbi Uredbe Vijeća (EU) 2017/1939

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

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

Naime, USKOK je posebno državno odvjetništvo u okviru državnoodvjetničke organizacije u Republici Hrvatskoj, nadležno za progon kaznenih djela korupcije i organiziranog kriminaliteta, pa je tako USKOK već i sada nadležan za većinu kaznenih djela koja pripadaju u nadležnost EPPO-a, kao npr. primanje i davanje mita, primanje i davanje mita u gospodarskom poslovanju, zlouporaba položaja i ovlasti kada ih počini službena osoba, zločinačko udruženje; kao i za sva kaznena djela počinjena u sastavu zločinačkog udruženja, a pod određenim uvjetima i za kaznena djela pranja novca i utaje poreza ili carine (ako su počinjena u sastavu zločinačkog udruženja).

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

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

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

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

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

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

Uredbom je uređeno da delegirani europski tužitelji mogu obavljati dužnost nacionalnog tužitelja, što znači da će delegirani europski tužitelji istovremeno obavljati i dužnost zamjenika ravnatelja USKOK-a. S obzirom na to da je Uredbom određeno imenovanje najmanje dvaju delegiranih europskih tužitelja u svakoj državi članici, u praksi može doći do situacija kada delegirani europski tužitelj, uz svoje obveze i dužnosti zamjenika ravnatelja, neće moći obavljati dužnosti delegiranog europskog tužitelja. Uredba govori da će u tom slučaju delegirani europski tužitelj o nastaloj situaciji obavijestiti nadzornog europskog tužitelja koji bi u savjetovanju sa ravnateljem USKOK-a trebao utvrditi kojem bi predmetu trebalo dati prednost u radu. Međutim, kako treba postupiti u situaciji kada između nadzornog europskog tužitelja i ravnatelja USKOK-a postoji drugačije mišljenje o tome koji predmet treba imati prioritet u radu? Iako na to pitanje Uredba ne daje jasan odgovor, iz odredbe članka 13. stavka 3. Uredbe proizlazi obveza nadzornog tužitelja da se savjetuje s ravnateljem USKOK-a, ali odluka o tome kojem će se predmetu dati prednost u radu, u konačnici bi trebala biti na nadzornom tužitelju.

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

USKOK i redovna državna odvjetništva u predmetima u kojima postoje samo naznake korupcije i organiziranog kriminaliteta.

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

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

Ured europskog javnog tužitelja u Republici Hrvatskoj nazali se u Zagrebu (Savska cesta 62), dok je u srpnju 2020. Europsko vijeće imenovalo Tamaru Laptoš za europsku tužiteljicu u nedavno osnovanom Uredu europskog javnog tužitelja (EPPO), Uredbom EU (EU) 2017/1939.

Europski delegirani tužitelji u Republici Hrvatskoj su⁹:

- Krešimir Bačić
- Tomislav Kamber
- Sani Ljubicic
- Saša Manojlović
- Marta Šamota Galjer
- Vjekoslav Tolnaj

⁹ <https://www.eppo.europa.eu/en/croatia>

3.1. Operativna djelatnost EPPO-a u Republici Hrvatskoj¹⁰



¹⁰ https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2023-02/EPPO_2022_Annual_Report_EN_WEB.pdf

TIPOLOGIJE IDENTIFICIRANE U AKTIVNIM EPPO SLUČAJEVIMA

BROJ ISTRAŽENIH DJELA PREMA VRSTAMA



BROJ AKTIVNIH SLUČAJEVA PRIJEVARA U TROŠKOVIMA

Programi razvoja poljoprivrede i sela	6	Klimatski i ekološki programi	0
Programi za pomorstvo i ribarstvo	0	Programi oporavka i otpornosti	1
Programi međunarodne suradnje	0	Mobilnost i transport, energija i programi digitalizacije	1
Regionalni i urbani razvojni programi	7	Programi azila, migracije i integracije	0
Obrazovni i kulturni programi	0	Programi za industriju, poduzetništvo i mala i srednja poduzeća	0
Istraživački i inovacijski programi	0	Sigurnosni i obrambeni programi	0
Programi zapošljavanja, socijalne kohezije, inkluzije i vrijednosti	2	Ostali programi/sumnjivi slučajevi	2

Slika 1 Prikaz operativne djelatnosti EPPO-a u RH

Izvor: EPPO_2022_Annual_Report, dostupno na: https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2023-02/EPPO_2022_Annual_Report_EN_WEB.pdf (31.08.2023.).

U Hrvatskoj je zagrebački ured EPPO-a u 2022. godini pokrenuo 23 istrage sa procijenjenom štetom od 320 milijuna eura. Kao rezultat istraga zagrebačkog ureda EPPO-a podignuto je osam optužnica i doneseno je šest osuđujućih presuda. Na razini 22 države EU u kojima djeluje EPPO doneseno je ukupno 20 osuđujućih presuda.

Najpoznatiji "europski" slučaj u Hrvatskoj je istraga protiv bivše ministrice europskih fondova i regionalnog razvoja, iz Hrvatske demokratske zajednice, Gabrijele Žalac, također osumnjičene za namještanje natječaja za nabavu kompjuterskog softvera europskim sredstvima.

4. STRUKTURA I ORGANIZACIJA UREDA EUROPSKOG JAVNOG TUŽITELJA

4.1. Glavne institucionalne komponente

Sukladno odredbi članka 8. Uredbi:

„(1) EPPO je nedjeljivo tijelo Unije koje djeluje kao jedinstveni ured s decentraliziranom strukturom.

(2) EPPO je ustrojen na središnjoj razini i na decentraliziranoj razini.

(3) Središnja razina sastoji se od središnjeg ureda u sjedištu EPPO-a. Središnji ured sastoji se od kolegija, stalnih vijeća, glavnog europskog tužitelja, zamjenikâ glavnog europskog tužitelja, europskih tužitelja i upravnog direktora.

(4) Decentralizirana razina sastoji se od delegiranih europskih tužitelja koji su smješteni u državama članicama.

(5) Središnjem uredu i delegiranim europskim tužiteljima u obavljanju njihovih dužnosti u okviru ove Uredbe pomaže osoblje EPPO-a.“

- KOLEGIJ

Kolegij se sastoji se od glavnog europskog tužitelja i po jednog europskog tužitelja iz svake države članice, a njime predsjedava glavni europski tužitelj koji je odgovoran za pripremu kolegija. „Kolegij se sastaje redovito i odgovoran je za opći nadzor nad aktivnostima EPPO-a. Svoje odluke kolegij bi trebao donositi konsenzusom, a kada se konsenzus ne može postići, odluke bi se trebale donositi glasovanjem.“¹¹

¹¹ Laptoš, T. (2019). 'Uloga i položaj europskog javnog tužitelja u hrvatskom prethodnom postupku', Policija i sigurnost, 28(4/2019), str. 496.

- STALNA VIJEĆA

Uredbom je propisano da stalnim vijećima predsjedava glavni europski tužitelj ili jedan od zamjenika glavnog europskog tužitelja, ili europski tužitelj koji je imenovan predsjedateljem. Također uz predsjedatelja stalna vijeća imaju dva dodatna stalna člana. Broj stalnih vijeća i njihov sastav, kao i podjela nadležnosti između vijeća, određuju se u skladu s unutarnjim poslovnikom EPPO-a, pritom primjereno uzimajući u obzir funkcionalne potrebe EPPO-a. Navedenim poslovnikom EPPO-a osigurava se ravnomjerna raspodjela radnog opterećenja na temelju sustava nasumične dodjele predmeta te se u iznimnim slučajevima, ako je to potrebno radi pravilnog funkcioniranja EPPO-a, uspostavljaju postupci kako bi se glavnom europskom tužitelju omogućilo da odluči odstupiti od načela nasumične dodjele. Zadaća Stalnih vijeća je da prate i usmjeravaju istrage i kazneni progon koje provode delegirani europski tužitelji. Ona također osiguravaju koordinaciju istraga i kaznenog progona u prekograničnim predmetima te osiguravaju provedbu odluka

Stalna vijeća u skladu s uvjetima i postupcima određenima ovom Uredbom, kada je to primjenjivo nakon preispitivanja nacerta odluke koji je predložio delegirani europski tužitelj koji vodi predmet, odlučuju o sljedećim pitanjima:

- (a) podizanju optužnice;
- (b) odbacivanju predmeta;
- (c) primjeni pojednostavljenog postupka kaznenog progona i davanju upute delegiranom europskom tužitelju da postupa s ciljem konačnog zaključenja predmeta;
- (d) upućivanju predmeta nacionalnim tijelima;
- (e) ponovnom pokretanju istrage ¹²

¹² Uredba o osnivanju ureda europskog javnog tužitelja, članak 10. st. 3

Ako je to potrebno, stalna vijeća donose sljedeće odluke, u skladu s uvjetima i postupcima utvrđenima Uredbom:

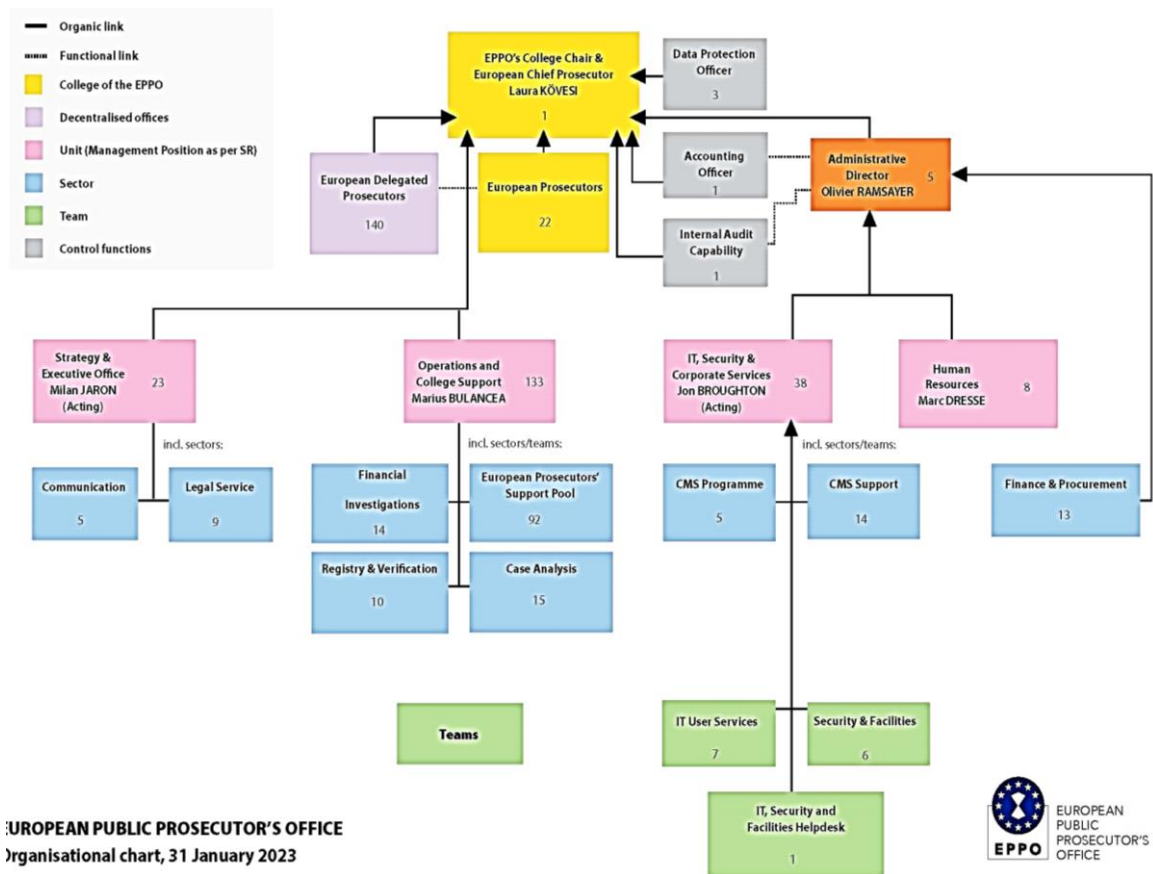
- (a) o davanju upute delegiranom europskom tužitelju da pokrene istragu u skladu s pravilima ako nije pokrenuta istraga;
- (b) o davanju upute delegiranom europskom tužitelju da ostvari pravo na preuzimanje predmeta ako predmet nije preuzet;
- (c) o upućivanju kolegiju strateških ili općih pitanja koja proizlaze iz pojedinačnih predmeta;
- (d) o dodjeli predmeta;
- (e) o preraspodjeli predmeta;
- (f) o odobrenju odluke europskog tužitelja da sâm provede istragu.¹³

Stalno vijeće unutar Ureda Europskog javnog tužitelja redovito obavještava Glavnog europskog tužitelja o svojim odlukama vezanim za prenošenje ovlasti odlučivanja. Nakon što primi takvu obavijest, Glavni europski tužitelj ima mogućnost zatražiti da se odluka Stalnog vijeća preispita, ukoliko smatra da je to potrebno radi osiguranja dosljednosti istraga i kaznenih postupaka Europskog javnog tužiteljstva. Ako je sam Glavni europski tužitelj član Stalnog vijeća, tada njegov zamjenik može zatražiti preispitivanje.

Nadzorni europski tužitelj obavještava Stalno vijeće o ishodu slučaja te o svim informacijama ili situacijama koje bi mogle dovesti do ponovnog razmatranja prenošenja ovlasti. Stalno vijeće također ima mogućnost pozvati druge europske tužitelje ili delegirane europske tužitelje čije se predmeti tiču na svoje sastanke, bez prava glasa, po zahtjevu Europskog tužitelja, delegiranog europskog tužitelja ili vlastite inicijative.

¹³ ibid.

Slika 2 Prikaz strukture i organizacije EPPO-a



Izvor: <https://www.eppo.europa.eu/en/structure-and-characteristics> (25.07.2023)

- GLAVNI EUROPSKI TUŽITELJ

„Glavni europski tužitelj je na čelu EPPO-a, odgovoran za organizaciju rada EPPO-a, vođenje njegovih aktivnosti i donošenje odluka u skladu s propisima i procedurama EPPO-a. Također, zastupa EPPO u odnosima s institucijama Europske unije, državama članicama EU i trećim stranama. Kolegij europskih tužitelja imenuje dvoje europskih tužitelja kao zamjenike glavnog europskog tužitelja. Njihova uloga je asistirati glavnom europskom tužitelju u obavljanju njegovih zadaća i preuzimati njegove odgovornosti u slučaju njegove odsutnosti, spriječenosti ili u situacijama kada glavni europski tužitelj podnese ostavku, bude razriješen dužnosti ili napusti svoj položaj iz bilo kojeg drugog razloga, kao i u slučaju produljene bolesti.“¹⁴

¹⁴ Laptoš, T. (2019). 'Uloga i položaj europskog javnog tužitelja u hrvatskom prethodnom postupku', Policija i sigurnost, 28(4/2019), str.498

4.2. Nadležnosti i uloga europskog javnog tužitelja

„Materijalna nadležnost propisana je u 4 slučajeva i to nadležnost za kaznena djela koja utječu na financijske interese Unije koja su predviđena u Direktivi (EU) 2017/1371, kako je provedena u nacionalnom pravu, bez obzira na to bi li se to kažnjivo postupanje u skladu s nacionalnim pravom moglo klasificirati kao druga vrsta kaznenog djela.

Zatim se drugi slučaj odnosi na kaznena djela u vezi sa sudjelovanjem u zločinačkoj organizaciji kako je definirano u Okvirnoj odluci Vijeća 2008/841/PUP.“¹⁵ Treći slučaj se odnosi na svako drugo kazneno djelo koje je neodvojivo povezano s kažnjivim postupanjem vezano uz financijske interese Unije. U četvrtom slučaju se radi o isključivoj nadležnosti odnosno propisano je da ni u kojem slučaju nije nadležan za kaznena djela povezana s nacionalnim izravnim porezima, uključujući kaznena djela koja su s njima neodvojivo povezana odnosno ova Uredba ne utječe na strukturu ni na funkcioniranje porezne uprave u državama članicama.

„Za svako proširenje te nadležnosti na teška kaznena djela s prekograničnom dimenzijom potrebna je jednoglasna odluka Europskog vijeća.“¹⁶ Daljnje objašnjenje ovog specifičnog područja ovlasti temelji se na primjeni principa supsidijarnosti, naglašavajući da je bolje da se borba protiv kaznenih djela koja negativno utječu na financijske interese Europske unije ostvari na razini same Unije, zbog obujma i učinka tih djela. Razmatranje širenja ovlasti već je proizašlo iz rasprava nakon terorističkih napada u Francuskoj i Belgiji tijekom 2015. i 2016. godine. Francuski predsjednik Macron i predsjednik Europske komisije Juncker podržavali su proširenje ovlasti u vezi s terorizmom prekograničnog karaktera tijekom 2017. godine.

Također, nova predsjednica Europske komisije von der Leyen istaknula je u svojim političkim smjernicama za razdoblje od 2019. do 2024. godine da bi "Ured europskog javnog tužitelja trebao imati veći utjecaj i ovlasti te bi trebao imati sposobnost provođenja istraga i pokretanja postupaka protiv počinitelja prekograničnih terorističkih kaznenih djela."

Važno je naglasiti da Ured europskog javnog tužitelja neće provoditi uhićenja vlastitim policijskim snagama, već će nacionalna tijela država članica i sudionica Ureda imati ovlasti uhititi osobe za kaznena djela u nadležnosti Ureda europskog javnog tužitelja, jer su i delegirani europski tužitelji nadležni provoditi istrage i kaznene progone u državama članicama sudionicama zajedno s nacionalnom policijom i tijelima kaznenog progona. Ured europskog

¹⁵ Sokanović, L. (2019). 'Materijalna nadležnost Ureda europskog javnog tužitelja – hrvatska perspektiva', Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, 26(2), str. 671

¹⁶ *ibid.*

javnog tužitelja može zatražiti uhićenje osumnjičenika samo ako smatra da je to neophodno za istragu i da se isti cilj ne može postići drugim mjerama osiguranja nazočnosti okrivljenika u postupku, a nadležna nacionalna pravosudna tijela, odnosno sudovi, ocjenjivat će i odobravati takve zahtjeve sukladno nacionalnom pravu.

4.3. Suradnja s nacionalnim pravosudnim tijelima

Europski javni tužitelj surađuje s nacionalnim tužiteljima i pravosudnim tijelima država članica kako bi osigurao učinkovitu borbu protiv prekograničnog kriminala. Navedena suradnja odnosi se na njihovu blisku suradnju u cilju suzbijanja kriminala koji ugrožava financijske interese Europske unije. Ova suradnja omogućuje razmjenu važnih informacija, dokaza i iskustava između Europskog javnog tužitelja i nacionalnih pravosudnih tijela. Cilj je postići koordinaciju i učinkovitost u provođenju zakona na europskoj razini. To može uključivati zajedničke istrage, usklađivanje aktivnosti kako bi se izbjegli nepotrebni troškovi i preklapanja, te izvršenje optužnica na nacionalnoj razini na temelju podignutih optužnica pred sudom druge države članice.

Svrha suradnje je jačanje vladavine prava i osiguravanje da se kriminal koji prelazi nacionalne granice učinkovito suočava i kažnjava. „Dosad su se 22 države članice EU-a u okviru postupka „pojačane suradnje” odlučile sudjelovati u naporima koji se ulažu u zaštitu proračuna EU-a od prijevara, a to su: Austrija, Belgija, Bugarska, Cipar, Češka, Estonija, Finska, Francuska, Grčka, Hrvatska, Italija, Latvija, Litva, Luksemburg, Malta, Nizozemska, Njemačka, Portugal, Rumunjska, Slovačka, Slovenija i Španjolska.“¹⁷

¹⁷ <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/eppo/> (26.07.2023.)

5. ZADAĆE I OVLASTI UREDA EUROPSKOG JAVNOG TUŽITELJA

Ured europskog javnog tužitelja, odnosno EPPO odgovoran je za istraživanje, vođenje kaznenih postupaka i pokretanje optužnica za kaznena djela protiv ekonomskih interesa Europske unije. Ovo podrazumijeva različite vrste prevara, PDV prevara sa štetom većom od 10 miliona eura, pranje novca, korupciju i slično. EPPO provodi istražne postupke, poduzima pravne korake za kazneno gonjenje i obavlja ulogu tužitelja pred nadležnim sudovima zemalja članica, sve dok slučajevi ne budu konačno riješeni. Prije uspostavljanja EPPO-a, samo nacionalni organi su imali pravo da istražuju i gone ovakva kaznena djela, ali su njihova ovlaštenja bila ograničena na nacionalne granice. Organizacije poput Eurojust-a, OLAF-a i Europol-a nemaju potrebne ovlasti za provođenje ovakvih kaznenih istraga i postupaka. „Od početka rada 1. lipnja 2021. EPPO je zaprimio više od 4000 prijava kaznenih djela država članica sudionica iz EU-a i privatnih strana; pokrenuto je više od 929 istraga (u lipnju 2022.). Građani mogu prijaviti kazneno djelo EPPO-u putem [posebnog internetskog obrasca](#).“¹⁸ „Također institucije i tijela EU-a te nadležna tijela iz 22 države članice koje su pristupile EPPO-u moraju prijaviti EPPO-u svaku kaznenu radnju koja utječe na proračun EU-a.“¹⁹

Na sljedećem slikovnom prikazu može se vidjeti koje su to zadaće EPPO-a, odnosno za koja djela za nadležan.

Slika 3. Kaznena djela pod ovlastima EPPO-a



Izvor: Misija i zadaće, dostupno na: <https://www.eppo.europa.eu/hr/misija-i-zadace> (27.07.2023.).

¹⁸ <https://www.eppo.europa.eu/hr/misija-i-zadace> (27.07.2023.).

¹⁹ <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/eppo/> (27.07.2023.).

Na primjer, ukoliko službenik javne uprave primi mito u vezi sa projektom koji je financiran od strane Europske unije i potom pokuša da prikrije taj novac putem kupovine nekretnine, EPPO ima sposobnost da istraži oba kaznena djela - pasivnu korupciju i naknadno pranje novca.

Dakle, EPPO predstavlja značajan korak ka jačanju pravosudne saradnje i zaštite finansijskih interesa Europske unije. Ovaj ured ima ključnu ulogu u istraživanju, gonjenju i suzbijanju kaznenih djela koja direktno ugrožavaju budžet i ekonomske interese EU-a. Zadaće EPPO-a, a kojih smo se već dotakli mogu se sumirati na sljedeće:

1. Istraga: Glavna uloga EPPO-a je sprovođenje istražnih aktivnosti u vezi sa kaznenim djelima koja su usmjerena protiv finansijskih interesa EU-a. To uključuje prikupljanje dokaza, analizu informacija i istraživanje potencijalnih slučajeva korupcije, prevara, pranja novca i drugih kaznenih djela;
2. Gonjenje: EPPO ima pravo da podiže optužnice pred sudovima država članica protiv osoba koje su osumnjičene za kaznena djela protiv finansijskih interesa EU-a. Ova funkcija omogućava da se slučajevi efikasno prenesu na pravosudni sistem zemalja članica radi daljeg postupanja;
3. Suradnja i koordinacija: EPPO olakšava suradnju između nacionalnih pravosudnih organa država članica, kao i sa drugim relevantnim agencijama poput Europol-a i Eurojust-a. Ova koordinacija omogućava efikasno dijeljenje informacija i resursa u cilju uspješne istrage i gonjenja kaznenih djela.

Što se tiče ovlasti EPPO-a mogu se klasificirati u sljedeće kategorije:

1. Nadležnost: EPPO ima nadležnost za kaznena djela koja direktno ugrožavaju finansijske interese EU-a, kao što su prevara, korupcija, pranje novca, zloupotreba sredstava i druga slična djela. Ova nadležnost omogućava EPPO-u da istražuje i podiže optužnice za slučajeve koji bi inače bili van domašaja nacionalnih organa;
2. Nezavisnost: EPPO djeluje kao nezavisan organ EU, što osigurava da njegove aktivnosti budu nepristrane i slobodne od političkih utjecaja. To je ključno kako bi se očuvala integritet i efikasnost istraga i postupaka;

3. Pravno sredstvo: U slučajevima kada nacionalni organi ne poduzmu odgovarajuće korake u vezi sa kaznenim djelima protiv financijskih interesa EU-a, EPPO ima pravo da preuzme slučaj i sprovede istražne radnje. Ovo omogućava prevazilaženje prepreka u sprovođenju pravde na prekograničnom nivou.

Može se zaključiti da EPPO igra ključnu ulogu u zaštiti budžeta i ekonomskih interesa EU. Njegove zadaće i ovlasti osiguravaju da kaznena djela protiv financijskih interesa EU-a budu adekvatno istražena, gonjena i suzbijena, čime se doprinosi integritetu i stabilnosti unutar EU.

5.1. Borba protiv prekograničnog kriminala

Borba EPPO-a protiv prekograničnog kriminala predstavlja značajan korak u jačanju pravosudne suradnje među državama članicama EU-a. Prekogranični kriminal predstavlja ozbiljan izazov koji zahtjeva koordinirane napore na europskom nivou kako bi se osiguralo suzbijanje ovog oblika kaznenih djela. U nastavku će biti razmotren značaj borbe EPPO-a protiv prekograničnog kriminala i kako njegove aktivnosti doprinose efikasnom suzbijanju ovog problema.

Prekogranični kriminal i izazovi:

Prekogranični kriminal obuhvaća različite vrste kaznenih djela, uključujući trgovinu ljudima, krijumčarenje droge, terorizam, pranje novca, korupciju i cyber kriminal. Ovi slučajevi često prelaze nacionalne granice, otežavajući istrage i postupke koje provode samo nacionalni organi. Koordinacija između država članica postaje presudna kako bi se uspješno suočilo s ovim prijetnjama.

Uloga EPPO-a u borbi protiv prekograničnog kriminala:

Koordinacija: EPPO omogućava koordiniranu suradnju između nacionalnih sudova država članica. Ova koordinacija omogućava brzu i efikasnu razmjenu informacija, dokaza i resursa, što olakšava istrage i postupke protiv prekograničnog kriminala.

Univerzalna nadležnost: EPPO ima ovlasti da istražuje i pokreće postupke protiv prekograničnih kaznenih djela koja ugrožavaju financijske interese EU-a. Ovo omogućava EPPO-u da preuzme slučajeve koje nacionalni organi možda nisu u mogućnosti efikasno rješavati zbog prelaska granica. Brza reakcija: EPPO ima sposobnost brze reakcije na prijetnje

prekograničnog kriminala. „Njegova nezavisnost omogućava da se slučajevi rješavaju bez političkog utjecaja, čime se osigurava da pravda bude postignuta bez obzira na nacionalnost počinitelja ili mjesta počinjenja kaznenog djela.”²⁰

Borba EPPO-a protiv prekograničnog kriminala igra ključnu ulogu u jačanju sigurnosti i stabilnosti unutar EU-a. Njegove aktivnosti omogućavaju efikasno suzbijanje kaznenih djela koja prelaze nacionalne granice, doprinoseći tako zaštiti interesa i sigurnosti građana Europe. Suradnja i koordinacija na europskom nivou postaju sve važnije kako bi se odgovorilo na rastuće izazove prekograničnog kriminala i osigurala pravda za sve sudionike.

5.2. Istrage i podizanje optužnica

„EPPO je nadležan za podizanje optužnica u slučaju kaznenih djela koja utječu na financijske interese Europske unije. Riječ je o radnjama koje su počinjene s namjerom, takozvanim kaznenim djelima iz PIF-a (Direktive o zaštiti financijskih interesa), kao što su prijevara, korupcija, pranje novca i pronevjera, koja mogu negativno utjecati na novac poreznih obveznika EU-a.”²¹ EPPO prima prijave za kaznena djela od strane svakog pojedinca, bez obzira na to da li su građani EU-a ili građani izvan EU-a, ili fizičke ili pravne osobe. Ove prijave se podnose kada postoje razumni razlozi za sumnju da je izvršeno kazneno djelo koje utiče na financijske interese EU-a.

Čim postoji osnovana sumnja da je počinjeno kazneno djelo protiv financijskih interesa EU-a potrebno ga je prijaviti EPPO-u. EPPO će procijeniti da li prijavljeno kazneno djelo spada u njihovu nadležnost i da li su dostavljene informacije dovoljne za pokretanje istrage. Ako su kaznena djela koja su povezana sa prijavljenim informacijama u okviru nadležnosti EPPO-a, oni će pokrenuti istragu bez nepotrebnog odlaganja. EPPO može dijeliti informacije sa drugim institucijama, tijelima, uredima i agencijama EU-a, kao i nacionalnim nadležnim organima, ukoliko prijavljena kaznena djela nisu u okviru nadležnosti EPPO-a, već u nadležnosti ovih drugih tijela.

Važno je napomenuti da prijava kaznenog djela može imati ozbiljne posljedice. Ako se kasnije dokaže da je prijava namjerno lažna, obmanjujuća ili podnesena u nezakonite svrhe, podnositelj

²⁰ Ibid.

²¹ <https://www.eppo.europa.eu/hr/prijavljivanje-kaznenog-djela-uredu-europskog-javnog-tuzitelja> (28.07.2023.).

prijave može se suočiti sa pravnim posljedicama, uključujući administrativne i/ili kaznene sankcije.

Istrage i podizanje optužnice od strane EPPO-a predstavljaju ključne korake u suzbijanju kaznenih djela koja utječu na financijske interese EU-a. U nastavku se razmatra kako EPPO provodi ove aktivnosti i na koji način doprinosi pravdi i zaštiti financijskih interesa EU-a.

Istrage EPPO-a:

Sakupljanje informacija: Nakon što primi prijavu ili identificira sumnjive aktivnosti koje potencijalno predstavljaju kazneno djelo protiv financijskih interesa EU-a, EPPO započinje istraživanje. To uključuje prikupljanje informacija, dokaza, svjedočenja i drugih relevantnih podataka.

Analiza dokaza: EPPO analizira prikupljene dokaze kako bi utvrdio da li postoji osnovana sumnja da je kazneno djelo izvršeno. Ovaj proces uključuje provjeru kredibilitnosti informacija i procjenu da li postoji dovoljno dokaza za pokretanje formalne istrage.

Istraga: Ako se utvrdi osnovana sumnja o postojanju kaznenog djela, EPPO pokreće formalnu istragu. Ovdje se detaljno analiziraju svi aspekti slučaja, uključujući prikupljanje dodatnih dokaza, saslušavanje svjedoka i analizu financijskih tokova.

Saradnja: Tokom istrage, EPPO surađuje sa nacionalnim pravosudnim organima država članica kako bi osigurao neophodne resurse i koordinaciju. Ova suradnja osigurava uspješno provođenje istraživanja prekograničnih slučajeva.

Podizanje optužnice EPPO-a:

Donošenje odluke: Nakon završetka istrage, EPPO procjenjuje da li postoji dovoljno dokaza da bi se podigla optužnica. Ova odluka se zasniva na pravnom i činjeničnom utemeljenju, sa ciljem osiguranja pravičnog postupka.

Podizanje optužnice: Ako se odluči da postoje dovoljni dokazi za optužnicu, EPPO podiže optužnicu pred nadležnim sudom države članice. Optužnica se zasniva na sakupljenim dokazima i navodima koji opisuju kazneno djelo, uključujući i relevantne činjenice.

Pravno postupanje: Nakon što se podigne optužnica, nadležni sud države članice vodi pravni postupak. Ovdje se primjenjuje nacionalno pravo, ali EPPO pruža podršku i osigurava da se optužnica pravilno zastupa i da se poštuju europski standardi pravičnog suđenja.

„Podizanje optužnice i vođenje pravnog postupka u okviru EPPO-a doprinosi dosljednoj i efikasnoj borbi protiv kaznenih djela koja utječu na financijske interese EU-a. Na ovaj način se osigurava da počinitelji budu privedeni pravdi i da se šteta nanесена budžetu EU-a efikasno nadoknadi“²².

Ured europskog javnog tužitelja (EPPO) objavio je godišnje izvješće o svom radu po zemljama, pa tako i u Hrvatskoj. Ističu kako su lani u Hrvatskoj otvorili 23 postupka zbog sumnji u malverzacije s EU novcem teške 313.6 milijuna eura.

Radi se uglavnom o istragama zlouporabe sredstava iz EU fondova i državnog proračuna, manipulacija tijekom javne nabave i korupcije. U izvješću se navodi kako je podignuto osam optužnica, a sudovi su donijeli šest pravomoćnih presuda. Prema nalogu EPPO-a, tijekom 2022. blokirana je imovina u vrijednosti od oko 400 tisuća eura.

EPPO navodi i dva slučaja u kojima se provode prekogranične istrage.

Hrvatska je obuhvaćena i najvećom istragom pokrenutom nakon operacije Admiral, u kojoj se sumnja na štetu veću od 2.2 milijarde eura kroz utaju PDV-a.

U izvještaju je navedeno da se vodi šest postupaka u Hrvatskoj zbog zlouporabe sredstava iz Europskog fonda za poljoprivredu i ruralni razvoj. Još sedam ih se povezuje s novcem namijenjenim regionalnom razvoju. Dva slučaja odnose se na sredstva iz kohezijskog fonda, jedan na sredstva namijenjena za obnovu i otpornost, dok se jedan odnosi na novac za digitalizaciju, mobilnost i energetiku.

Lani je Ured europskog javnog tužitelja u Hrvatskoj dobio četiri prijave od tijela Europske unije, 17 od građana i 29 od nacionalnih tijela. Jedan postupak pokrenut je po službenoj dužnosti.²³

²² Ibid.

²³ <https://slobodnadalmacija.hr/vijesti/hrvatska/europski-tuzitelji-objavili-izvjesce-u-hrvatskoj-istrazuju-23-slucaja-teska-313-milijuna-eura-1268980>

6. UTJECAJ NA NACIONALNA PRAVOSUĐA I SUVERENITET DRŽAVA ČLANICA

Uvođenje Europskog javnog tužitelja (EJT) ima značajan utjecaj na nacionalna pravosuđa i suverenitet država članica Europske unije (EU). Ono predstavlja instituciju koje ima ovlasti istraživanja, optuživanja i vođenja kaznenih postupaka za neka prekogranična kaznena djela koja štete financijskim interesima EU. S jedne strane uvođenje EJT-a može se smatrati ograničenjem suvereniteta država članica, jer se daje ovlast EU instituciji da preuzima određene aspekte kaznenog progona, a što može izazvati zabrinutost oko gubitka nacionalne kontrole nad kaznenim postupcima. Ovime se stvara jedinstveni pravni okvir za takva djela koji može biti drugačiji od nacionalnih pravila i postupaka. Također, uvođenje ovog instituta može poboljšati učinkovitost i koordinaciju kaznenih postupaka na razini EU, a što bi moglo doprinijeti bržem suđenju i većoj vjerojatnosti za procesuiranje krivaca za kaznena djela koja štete financijskim interesima EU.

Dakle, jedan od glavnih ciljeva ovog instituta je zaštita financijskih interesa EU, uključujući proračunske resurse i porezne prihode. EJT bi trebao djelovati u skladu s načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti, što znači da bi se trebao usredotočiti na slučajeve koji prevazilaze kapacitete nacionalnih pravosudnih sustava ili zahtijevaju prekograničnu koordinaciju. Naime, njegovo uvođenje ne znači potpuno prenošenje ovlasti kaznenog progona EU-u. Nacionalna pravosudna tijela i dalje imaju važnu ulogu u suradnji s EJT-om i dijeljenju informacija. „Iako je sve navedeno predviđeno prilikom osnivanja ovog instituta zapravo zasad samo nacionalna tijela mogu provoditi istrage i kazneni progon u slučaju prijave na štetu proračuna EU-a. Ali njihove ovlasti prestaju na državnim granicama. Postojeća tijela EU-a kao što su Eurojust, Europol i Ured EU-a za borbu protiv prijevara (OLAF) nemaju potrebne ovlasti za provedbu kaznenih istraga i progona.“²⁴

²⁴ https://commission.europa.eu/law/cross-border-cases/judicial-cooperation/networks-and-bodies-supporting-judicial-cooperation/european-public-prosecutors-office-eppo_hr (28.07.2023.)

6.1. Balansiranje između nadležnosti EU-a i suvereniteta država

Sukladno odredbi članka 3. Ugovora o Europskoj uniji propisano je sljedeće: „Svrha Europske unije je promicanje mira, vrijednosti i dobrobiti njenih građana. Unija stvara područje slobode, sigurnosti i pravde bez unutarnjih granica, omogućujući slobodno kretanje ljudi uz kontrolu vanjskih granica, azil, imigraciju i borbu protiv kriminala. Također, Unija razvija unutarnje tržište i teži održivom gospodarskom razvoju, stabilnim cijenama, konkurentnom socijalnom tržišnom gospodarstvu, pune zaposlenosti, društvenom napretku i ekološkoj zaštiti. Unija potiče znanstveni napredak, suzbija diskriminaciju, promiče socijalnu pravdu, ravnopravnost spolova, solidarnost i zaštitu prava djeteta te jača ekonomsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju među članicama.

Također, Unija podržava svoju kulturnu raznolikost, očuvava kulturno nasljeđe i promiče ekonomsku i monetarnu uniju s eurom kao valutom. U međunarodnim odnosima, Unija zastupa svoje vrijednosti i interese te pridonosi miru, sigurnosti, održivom razvoju, solidarnosti, slobodnoj trgovini, iskorjenjivanju siromaštva i zaštiti ljudskih prava, posebno prava djeteta, poštujući međunarodno pravo. Koristi odgovarajuće mehanizme i ovlasti danih u Ugovorima kako bi ostvarila svoje ciljeve.“²⁵ Dakle, iz prethodno navedene odredbe možemo zaključiti da je i EJP ograničen navedenim ugovorom te je obvezno voditi računa o suverenitetu država. „Ponekad može doći do napetosti između suvereniteta država članica i nadležnosti EU-a. U takvim slučajevima, Europski sud pravde ima zadaću tumačenja prava EU-a i rješavanja sporova. Međutim, često su suradnja i dijeljenje resursa kroz EU korisni za suočavanje s izazovima koji prelaze nacionalne granice, poput trgovine, migracija i okoliša“²⁶

²⁵ Ugovor o Europskoj uniji, službeni list Europske unije C 202/13

²⁶ KLATT, M. (2015). Balancing competences: How institutional cosmopolitanism can manage jurisdictional conflicts. *Global Constitutionalism*, 4(2), 195-226

6.2. Koordinacija i suradnja sa nacionalnim tužiteljstvima

Upravo je koordinacija i suradnja između Europskog javnog tužitelja (EPPO) i nacionalnih tužiteljstava od iznimne važnosti za osiguravanje učinkovite borbe protiv financijskog kriminala unutar Europske unije. U tom kontekstu, suradnja između Europskog javnog tužitelja i nacionalnih tužiteljstava obuhvaća niz ključnih aspekata:

- a) Razmjena Informacija -suradnja uključuje aktivnu razmjenu informacija i dokaza između EPPO-a i nacionalnih tužiteljstava. EPPO ima pristup relevantnim informacijama i materijalima iz država članica kako bi učinkovito istraživao i procesuirao financijski kriminal.
- b) Kordinacija istraga - kordinacija između EPPO-a i nacionalnih tužiteljstava osigurava usklađivanje napora te sprječava nepotrebno dupliciranje istraga. Ova kordinacija omogućuje fokusiranje resursa na ključne aspekte istrage.
- c) Podizanje Optužnica- EPPO ima ovlast podizati optužnice pred nadležnim sudovima država članica. Nacionalna tužiteljstva pružaju podršku u osiguravanju valjanosti optužnica i pratećih dokaza.
- d) Nacionalna tužiteljstva pružaju pravnu i operativnu podršku tijekom istrage i suđenja. Ova podrška osigurava usklađenost s nacionalnim zakonodavstvom i pravilima.
- e) Eurojust može djelovati kao posrednik i olakšavati koordinaciju između EPPO-a i nacionalnih tužiteljstava, osiguravajući suradnju i razmjenu bitnih informacija.
- f) U slučajevima potrebe za pritvorom osumnjičenika ili optuženika, suradnja između EPPO-a i nacionalnih tužiteljstava uključuje izdavanje i izvršenje Europske naredbe za uhiđbeni nalog.

Ovakva suradnja između Europskog javnog tužitelja i nacionalnih tužiteljstava ključna je za efikasno suzbijanje financijskog kriminala koji ugrožava financijske interese Europske unije. Koordinacija i razmjena informacija omogućuju učinkovito istraživanje, progon i kažnjavanje prekograničnog kriminala na europskoj razini, a čime se upravo osigurava zaštita pravde i integriteta financijskih sredstava Unije.

Naime, istrage EPPO-a, kao i njegova učinkovitost, zapravo ovisi o učinkovitosti nacionalnih pravnih sustava. Drugim riječima, EPPO je učinkovit samo onoliko koliko nacionalni sustav dopušta, budući da su mogućnosti prikupljanja dokaza u skladu s EU-om i neovisno o nacionalnim zakonima i tijelima zapravo ograničene. Nadalje, dva temeljna načela reguliraju koordinaciju između EPPO-a i nacionalnih tijela: načelo podijeljene nadležnosti i načelo iskrene suradnje. Oba načela jednostavno impliciraju da EPPO i nacionalna tijela kaznenog progona trebaju raditi zajedno s istim ciljem.²⁷

²⁷ E. Ivičević Karas: The EPPO and its Coordination with National Prosecuting Authorities: The Croatian... Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu (Zagreb), vol. 27, broj 1/2020, str. 287-301.

7. ZAKLJUČAK

Europski javni tužitelj (European Public Prosecutor's Office - EPPO) predstavlja značajan korak prema učinkovitijem suočavanju s prekograničnim kriminalom unutar Europske unije. Kroz temeljitu analizu povijesti razvoja, ciljeva i ovlasti EPPO-a, jasno je da je stvoren kako bi ojačao pravosudnu suradnju među državama članicama usmjerenom borbom protiv kaznenih djela koja ugrožavaju financijske interese Unije. Struktura i organizacija EPPO-a, sa svojim institucionalnim komponentama i jasno definiranom ulogom, omogućuje efikasnu istragu i procesuiranje kaznenih djela na europskoj razini. U radu smo istražili kako se suradnja EPPO-a s nacionalnim pravosudnim tijelima odražava na borbu protiv prekograničnog kriminala. Kroz koordinaciju, razmjenu informacija i zajedničke istrage, EPPO i nacionalna tužiteljstva postižu značajne uspjehe u otkrivanju i procesuiranju prekršitelja zakona. Važno je naglasiti kako balansiranje između nadležnosti Europske unije i suvereniteta država članica zahtijeva pažljivo upravljanje kako bi se osiguralo da se postigne pravedna i učinkovita pravda.

EPPO je u određenim okolnostima ovlašten istraživati i kazneno progoniti prijevare u EU-u i druga kaznena djela kojima se ugrožavaju financijski interesi Unije. Njime će se objediniti europski i nacionalni naponi u pogledu kaznenog progona s ciljem suzbijanja prijevare u EU-u.

Unija i njezine države članice ponekad se suočavaju sa složenim slučajevima, primjerice slučajevima prijave u okviru strukturnih fondova EU-a ili prekograničnih prijevare širokih razmjera u vezi s PDV-om. U tim slučajevima nacionalnim kaznenim istražiteljima i tužiteljima često nedostaju instrumenti potrebni za brzo i učinkovito prekogranično djelovanje.

EPPO će se uhvatiti ukoštac s tim nedostacima i pojačati borbu protiv kaznenih djela kojima se ugrožavaju financijski interesi Unije, čime će pridonijeti jačem i bolje zaštićenom proračunu Unije.

EPPO djeluje kao kolegijalno tijelo sastavljeno od dviju razina. Središnja razina sastoji se od glavnog europskog tužitelja koji će snositi cjelokupnu odgovornost za ured. Decentralizirana razina sastoji se od delegiranih europskih tužitelja koji se nalaze u državama članicama, nadležnih za svakodnevno vođenje kaznenih istraga i progona u skladu s uredbom i zakonodavstvom te države članice.

Na središnjoj razini prati se, usmjerava te nadziru sve istrage i kazneni progoni koje vode delegirani europski tužitelji, čime će se osigurati dosljedna politika istraga i kaznenog progona diljem Europe.

Iako je njegova nadležnost ograničena na države članice sudionice, EPPO će surađivati s drugim državama članicama koje u njemu ne sudjeluju. Vijeće je u tom pogledu pozvalo Komisiju da razmotri podnošenje odgovarajućih prijedloga kako bi se osigurala učinkovitost te pravosudne suradnje.

Utjecaj EPPO-a na nacionalna pravosudna tijela i suverenitet država članica je neosporno značajan. Iako postoji izazov u postizanju ravnoteže između centralizirane pravosudne suradnje i poštivanja nacionalnih zakonodavstava, ova suradnja pokazuje da je moguće postići sinergiju između europskih i nacionalnih pravosudnih sustava. Također, kroz sve analizirane aspekte, jasno je da Europski javni tužitelj ima ključnu ulogu u jačanju integracije europskog pravosuđa i suzbijanju prekograničnog kriminala. Njegova suradnja s nacionalnim pravosudnim tijelima osigurava bolju koordinaciju, razmjenu informacija te postizanje pravednih i učinkovitih presuda. U ovom kontekstu, EPPO predstavlja važan korak prema ostvarenju zajedničkog pravosudnog prostora unutar Europske unije, što ima pozitivan utjecaj na sigurnost i pravdu za sve građane Unije.

8. POPIS LITERATURE

Članci:

1. E. Ivičević Karas: The EPPO and its Coordination with National Prosecuting Authorities: The Croatian... Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu (Zagreb), vol. 27, broj 1/2020, 287-301.
2. KLATT, M. (2015). Balancing competences: How institutional cosmopolitanism can manage jurisdictional conflicts. *Global Constitutionalism*, 4(2), 195-226.
3. Laptoš, T. (2019). 'Uloga i položaj europskog javnog tužitelja u hrvatskom prethodnom postupku', *Policija i sigurnost*, 28(4/2019), 496-498.
4. Sokanović, L. (2019). 'Materijalna nadležnost Ureda europskog javnog tužitelja – hrvatska perspektiva', *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, 26(2), 671.
5. Uremović, N., Matijević, G., & Jovanović, M. (n.d.). PROTECTION OF THE EUROPEAN UNION BUDGET THROUGH THE ACTION OF THE EUROPEAN PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE (EPPO). *EMC REVIEW-ECONOMY AND MARKET COMMUNICATION REVIEW*, 24(2), 633.

Pravni akti:

1. Ugovor o Europskoj uniji, službeni list Europske unije C 202/13.
2. Uredba (EU) 2017/1939, Uredba o osnivanju ureda europskog javnog tužitelja.

Web stranice:

1. <https://www.eppo.europa.eu/hr/prijavljivanje-kaznenog-djela-uredu-europskog-javnog-tuzitelja> (28.07.2023.)
2. https://commission.europa.eu/law/cross-border-cases/judicial-cooperation/networks-and-bodies-supporting-judicial-cooperation/european-public-prosecutors-office-eppo_hr (28.07.2023.)
3. <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/eppo/> (20.07.2023.)
4. https://anti-fraud.ec.europa.eu/about-us/history_hr (20.07.2023.)
5. <https://www.eppo.europa.eu/hr/misija-i-zadace> (27.07.2023.)

9. POPIS SLIKA

Slika 2. Prikaz operativne djelatnosti EPPO-a u RH.....	10, 11
Slika 2. Prikaz strukture i organizacije EPPO-a.....	16
Slika 3. Kaznena djela pod ovlastima EPPO-a.....	19