

# Istražne ovlasti ureda europskog javnog tužitelja

---

**Mikulić, Marko**

**Master's thesis / Diplomski rad**

**2023**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:024967>

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

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-07-17**



*Repository / Repozitorij:*

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)





Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

Katedra za kazneno procesno pravo

Marko Mikulić

**ISTRAŽNE OVLAŠTI UREDA EUROPSKOG JAVNOG TUŽITELJA**

Diplomski rad

Mentor: izv. prof. dr. sc. Zoran Burić

Zagreb, kolovoz 2023.

*Izjava o izvornosti*

Ja, Marko Mikulić, pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor diplomskog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristio drugim izvorima do onih navedenih u radu.

---

Marko Mikulić, v. r.

## SADRŽAJ

<b>1. UVOD</b> .....	<b>1</b>
1.2 OPĆENITO O UREDU .....	2
<b>2. ISTRAŽNE OVLAŠTI UREDA</b> .....	<b>4</b>
2.1 USPOREDBA I ANALIZA ISTRAŽNIH OVLAŠTI UREDA I ISTRAŽNIH OVLAŠTI U ZKP-U .....	5
2.1.1 Pretraga te poduzimanje svih mjera osiguranja od gubitka ili kontaminacije dokaza .....	5
2.1.2 Ishođenje predaje svih relevantnih predmeta ili dokumenata.....	7
2.1.3. Ishođenje predaje pohranjenih računalnih podataka, uključujući i podatke o bankovnim računima te podatke o prometu.....	8
2.1.4. Zamrzavanje sredstava ili imovinske koristi ostvarene kaznenim djelima.....	9
2.1.5. Presretanje dolazne i odlazne elektroničke komunikacije osumnjičenika ili okrivljenika .....	9
2.1.6. Praćenje predmeta tehničkim sredstvima, među ostalim kontroliranim isporukama robe.....	10
2.1.7. Rezultat analize.....	11
2.2 PREKOGRANIČNA SURADNJA.....	12
2.2.1 Problemi sistemskog nedostatka i fragmentacije pravne zaštite.....	16
<b>3. SUDSKA KONTROLA ISTRAŽNIH OVLAŠTI UREDA</b> .....	<b>18</b>
3.1 PREDMET C-281/22 .....	22
<b>4. PREGLED DOSADAŠNJEG DJELOVANJA UREDA U REPUBLICI HRVATSKOJ</b> .....	<b>24</b>
4.2. GODIŠNJA IZVJEŠĆA UREDA.....	25
<b>5. ZAKLJUČAK</b> .....	<b>31</b>
<b>POPIS TABLICA</b> .....	<b>33</b>
<b>POPIS SLIKA</b> .....	<b>33</b>
<b>LITERATURA</b> .....	<b>33</b>
KNJIGE I ČLANCI.....	33
ZAKONODAVNI AKTI .....	35
INTERNETSKE STRANICE .....	36

## SAŽETAK

Ovaj diplomski rad prikazuje i analizira istražne ovlasti koje su na raspolaganju europskom javnom tužitelju, s posebnim naglaskom na njihovu integraciju u hrvatski pravni poredak. Cilj je ovog rada istražiti u kojoj mjeri hrvatski Zakon o kaznenom postupku ispunjava zahtjeve koje mu postavlja Uredba Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Ureda europskog javnog tužitelja. Osim toga, rad se bavi pitanjem međusobne suradnje europskih tužitelja u prekograničnim situacijama, ističući da mehanizmi suradnje kojima se služe bitno odstupaju od tradicionalnih mehanizama pravosudne suradnje u kaznenim stvarima. Ovaj rad također detaljnije analizira kako posebnosti nacionalnog prava i postupaka često predstavljaju prepreke u učinkovitoj implementaciji istražnih ovlasti Ureda u prekograničnim situacijama. Detaljna analiza sudske kontrole ovih ovlasti dodatno je obuhvaćena, uz razlikovanje između *ex ante* i *ex post* kontrole. Na kraju rada proveden je pregled dosadašnje prakse Ureda europskog javnog tužitelja u Republici Hrvatskoj s ciljem utvrđivanja učinkovitosti i eventualnih nedostataka u primjeni istražnih ovlasti na nacionalnoj razini.

ključne riječi: Ured europskog javnog tužitelja, EPPO, istražne ovlasti, prekogranična suradnja, sudska kontrola istražnih ovlasti, Zakon o Kaznenom postupku, Uredba o uspostavi Ureda

## 1. UVOD

Ured europskog javnog tužitelja (dalje u radu: Ured) osnovan je 2017. godine s ciljem jačanja borbe protiv kriminala na štetu financijskih interesa Europske unije (dalje u radu: EU). Ured je neovisno tijelo čiji je zadatak istraživati i progoniti kaznena djela protiv financijskih interesa EU-a, kao što su prijevare, korupcija i slično.

S obzirom na to da je Republika Hrvatska okarakterizirana kao korumpirana zemlja, što potvrđuje njeno 57. mjesto na Indeksu percepcije korupcije Transparency Internationala (TI) zemalja cijelog svijeta, iznimno je bitno osigurati dodatna sredstva i institucije za borbu protiv korupcije i kaznenih djela protiv financijskih interesa EU, a samim time i financijskih interesa Republike Hrvatske.<sup>1</sup> EU je prepoznala ovaj problem u većini zemalja članica te osnovala Ured.

Ovaj diplomski rad usredotočit će se na ovlasti Ureda u istraživanju kaznenih djela protiv financijskih interesa EU-a, kao i usporedbu ovih ovlasti s ovlastima sadržanim u hrvatskom Zakonu o kaznenom postupku (dalje u tekstu: ZKP). Cilj je ovoga rada pružiti prikaz i analizu istražnih ovlasti Ureda općenito, u prekograničnim situacijama te sudske kontrole tih ovlasti. Pored toga, u radu se prikazuju dosadašnji rezultati rada Ureda u Republici Hrvatskoj.

U prvom dijelu ovog rada fokus će biti na strukturi, organizaciji i ulozi Ureda europskog javnog tužitelja unutar europskog pravosudnog sistema. Osim toga, bit će pružen kratak osvrt na povijest i razvoj ove institucije. Drugi dio rada posvetit će se analizi ovlasti koje Ured ima kada je u pitanju istraživanje i progon kaznenih djela usmjerenih protiv financijskih interesa Europske unije. Ovdje će ove ovlasti biti uspoređene s onima koje su definirane u ZKP-u. Osim toga, razmotrit će se kako Ured surađuje s drugim državama na prekograničnim slučajevima te će biti istraženi novi mehanizmi koji ovu suradnju čine jedinstvenom u usporedbi s tradicionalnim oblicima pravosudne suradnje u kaznenim stvarima.

---

<sup>1</sup> TIH članak: Hrvatska napredovala za 3 boda nalazi se na 57. mjestu s 50 bodova. Dostupno na: <https://transparency.hr/hr/novost/hrvatska-napredovala-za-3-boda-nalazi-se-na-57.-mjestu-s-50-bodova-1037> (pristupljeno: 31. 8. 2023.)

U trećem dijelu bit će predstavljene metode, okviri i pravila sudske kontrole istražnih ovlasti i postupanja Ureda kroz prikaz i analizu *ex ante* i *ex post* sudske kontrole.

Četvrti dio čini pregled dosadašnjeg rada Ureda u Republici Hrvatskoj, kroz primjere i analize nekoliko slučajeva, a završni dio bit će zaključak o važnosti ovlasti Ureda u borbi protiv kriminala unutar EU-a, kao i očekivanja i izazovi u daljnjem radu ovog tijela u Republici Hrvatskoj.

## 1.2 OPĆENITO O UREDU

Uspostava Ureda od izuzetne je važnosti u borbi protiv prekograničnoga kriminala i zaštiti financijskih interesa EU-a. Lisabonski ugovor,<sup>2</sup> koji je stupio na snagu 01. prosinca 2009. godine, omogućio je EU da osnuje tijela s ovlastima u ovim područjima. Lisabonski ugovor daje mogućnost uspostave Ureda, no ne i obvezu. Članak 86. Lisabonskog ugovora dao je zeleno svjetlo za osnivanje neovisnog tijela za zaštitu financijskih interesa EU, a to je dovelo do usvajanja Uredbe Vijeća o osnivanju Ureda 12. listopada 2017. godine.<sup>3</sup>

Potreba za uspostavom Ureda vidljiva je u statistikama OLAF-a.<sup>4</sup> Prijevare i nepravilnosti u odnosu na financijske interese EU prosječno iznose 400-600 milijuna eura godišnje. Procjene navedene u Procjenama utjecaja politike pokazale su da je ta brojka mnogo veća – od 3 do 5 milijardi eura godišnje.<sup>5</sup> Ovu brojku treba procijeniti u odnosu na godišnji proračun EU-a, koji je otprilike 140 milijardi €, što znači da otprilike 3-4% godišnjeg proračuna EU bude utrošeno u radnje koje se ispostave kao kaznena djela.<sup>6</sup>

---

<sup>2</sup> Treaty of Lisbon (2007/C 306/01).

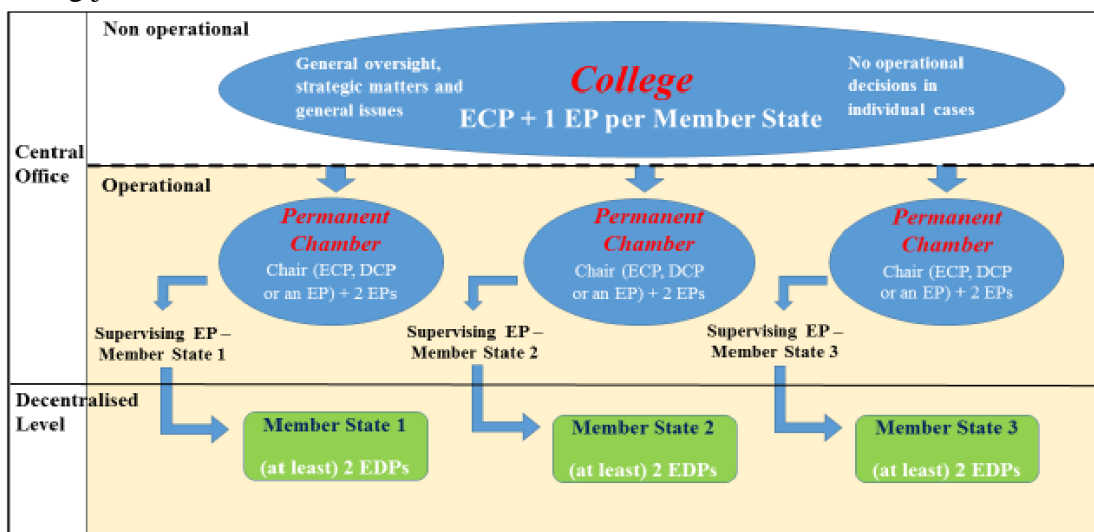
<sup>3</sup> Uredba Vijeća (EU) 2017/1939 od 12. listopada 2017. o provedbi pojačane suradnje u vezi s osnivanjem Ureda europskog javnog tužitelja („EPPO”). Službeni list Europske unije, L 283/1. Objavljeno 31. listopada 2017.

<sup>4</sup> Europski ured za borbu protiv prijevara.

<sup>5</sup> Procjene učinaka politika su strukturirani procesi koji na temelju dokaza procjenjuju društvene, ekonomske i ekološke učinke javnih politika. Oni su uključeni u kreiranje politika u zemljama OECD-a i Europskoj komisiji.

<sup>6</sup> Csonka, P. Establishment of the European Public Prosecutor's Office. *Protecting Fundamental and Procedural Rights from the Investigations of OLAF to the Future EPPO*, str. 85-91. Dostupno na: [http://www.europeanrights.eu/olaf/pdf\\_eng/3-Establishment%20of%20the%20European-pc.pdf](http://www.europeanrights.eu/olaf/pdf_eng/3-Establishment%20of%20the%20European-pc.pdf) (Pristupljeno: 31.08.2023.)

Financiranje Ureda osigurano je iz proračuna EU, uz mogućnost dodatnih doprinosa država članica. Ured je uspostavljen 01. lipnja 2021. u Luksemburgu i sastoji od 22 javna tužitelja, jednog iz svake države članice EU-a koja se odlučila pridružiti strategijama za borbu protiv prijevара koje ugrožavaju proračun EU-a. Među državama koje sudjeluju su: Austrija, Bugarska, Belgija, Cipar, Estonija, Češka, Francuska, Finska, Grčka, Italija, Hrvatska, Latvija, Malta, Litva, Nizozemska, Portugal, Njemačka, Slovačka, Rumunjska, Slovenija, Španjolska i Luksemburg.<sup>7</sup> Prema Uredbi, Ured je nedjeljivo tijelo EU koje djeluje kao jedinstveni ured s decentraliziranom strukturom. Unutar Ureda djeluju dvije razine: središnja i decentralizirana. Središnja razina uključuje glavnog europskog tužitelja, zamjenika glavnog europskog tužitelja, kolegij tužitelja koji donosi odluke o strateškim pitanjima, stalna vijeća, europske tužitelje i upravnog direktora te se nalaze u sjedištu organizacije. Na decentraliziranoj razini nalaze se delegirani europski tužitelji koji su raspoređeni u zemljama članicama. Kolegij Ureda sastoji se od glavnog europskog tužitelja i europskog tužitelja iz svake države članice. Sastanke vodi glavni europski tužitelj. Njihova uloga je nadzirati aktivnosti Ureda, donositi odluke o ključnim pitanjima i osigurati koherentnost u politici kaznenog progona.<sup>8</sup> Stalna vijeća unutar Ureda, pod vodstvom glavnog europskog tužitelja ili njegove zamjene, nadziru istrage i kaznene postupke te koordiniraju prekogranične slučajeve i provode odluke Kolegija.<sup>9</sup>



Slika 1: Structure of EPPO. Izvor: Giuffrida, F. (2017). Structure of the EPPO The European public prosecutor's office: king without kingdom? CEPS Research Report br. 2017/03.

<sup>7</sup> Službena stranica Ureda, dostupno na: <https://www.eppo.europa.eu/en/faq> (pristupljeno: 31. 8. 2023.)

<sup>8</sup> Uredba Vijeća (EU), članak 8.

<sup>9</sup> Uredba Vijeća (EU), članak 10.



## 2. ISTRAŽNE OVLAŠTI UREDA

Svojim širokim istražnim ovlastima Ured ima značajnu ulogu u provođenju temeljitih istraga radi otkrivanja i procesuiranja kaznenih djela na štetu financijskih interesa EU. Države članice morale su osigurati da Ured ima moć zahtijevati ili narediti dugu listu istražnih mjera od kojih su neke podlijegale sudskom odobrenju.<sup>10</sup>

Članak 30. stvara obvezu država članica da osiguraju da delegirani europski tužitelji, barem u predmetima u kojima je za kazneno djelo koje je predmet istrage zapriječena najviša sankcija od najmanje četiri godine zatvora, imaju pravo naložiti ili zatražiti istražne mjere.

U članku 30. stavku 5., Uredba navodi da delegirani europski tužitelji mogu naložiti mjere samo ako postoje opravdani razlozi za vjerovanje da bi se određenom mjerom o kojoj je riječ mogli pribaviti za istragu korisne informacije ili za istragu korisni dokazi te ako manje intruzivna mjera kojom bi se mogao ostvariti isti cilj nije dostupna.

Uz mjere iz stavka 1. članka 30. Uredbe imaju pravo zatražiti ili naložiti sve ostale mjere u svojoj državi članici koje su javnim tužiteljima na raspolaganju u skladu s nacionalnim pravom u sličnim nacionalnim predmetima. U hrvatskom pravnom sustavu to znači da se primjenjuju sve dokazne i posebne dokazne radnje pod pretpostavkama iz ZKP-a.<sup>11</sup>

Kada će europski delegirani tužitelji nalagati provođenje dokaznih radnji istražitelju ili policiji, potonji će biti dužni postupati po zaprimljenim nalogima te dokazne radnje provoditi sukladno odredbama Zakona o kaznenom postupku.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Weyembergh, A., & Briere, C. Towards a European Public Prosecutor's Office (EPPO). *Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs*, European Parliament, Original, 2016, str. 29.

<sup>11</sup> Bonačić M. Ured europskog javnog tužitelja i hrvatsko kazneno pravosuđe: implementacijski zahtjevi i moguća rješenja, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu* (Zagreb), sv. 26, br. 2/2019, str. 664.

<sup>12</sup> Laptoš, Tamara. Uloga i položaj javnog tužitelja u hrvatskom prethodnom postupku. *Policija i sigurnost*, sv. 28, br. 4/2019, str. 509.

Minimalni skup istražnih radnji čine sljedeće ovlasti:

- a) pretraga te poduzimanje svih mjera osiguranja od gubitka ili kontaminacije dokaza;
- b) ishođenje predaje svih relevantnih predmeta ili dokumenata;
- c) ishođenje predaje pohranjenih računalnih podataka, uključujući i podatke o bankovnim računima te podatke o prometu;
- d) zamrzavanje sredstava ili imovinske koristi ostvarene kaznenim djelima;
- e) presretanje dolazne i odlazne elektroničke komunikacije osumnjičenika ili okrivljenika na svakom elektroničkom komunikacijskom sredstvu kojim se osumnjičenik ili okrivljenik koristi;
- f) praćenje predmeta tehničkim sredstvima, među ostalim kontroliranim isporukama robe.

Za bolje razumijevanje istražnih ovlasti Ureda bit će provedena analiza i usporedba istražnih ovlasti navedenih u članku 30. Uredbe s onima sadržanim u ZKP-u. Nakon toga, donijet će se zaključak o tome ispunjava li uistinu naše nacionalno pravo sve zahtjeve koje u odnosu na to postavlja Uredba.

## **2.1 USPOREDBA I ANALIZA ISTRAŽNIH OVLASTI UREDA I ISTRAŽNIH OVLASTI U ZKP-U**

### **2.1.1 Pretraga te poduzimanje svih mjera osiguranja od gubitka ili kontaminacije dokaza**

Članak 30. stavak 1. točka a započinje s prvom istražnom mjerom Ureda koja propisuje pretragu prostorija, zemljišta, prijevoznih sredstava, privatnog stana, odjeće i sve ostale osobne imovine ili računalnih sustava te poduzimanje svih mjera osiguranja potrebnih kako bi se sačuvao njihov integritet te izbjegli gubitak ili kontaminacija dokaza. Ista je temeljno u ZKP-u uređena člankom 240. u kojem se pretraga poduzima radi pronalaženja počinitelja kaznenog djela, predmeta ili tragova važnih za kazneni postupak, kada je vjerojatno da se oni nalaze u određenom prostoru, kod određene osobe ili na njezinom tijelu.

Pretragu na zahtjev državnog odvjetnika određuje sudac istrage pisanim obrazloženim nalogom (članak 242. stavak 1. ZKP-a). Državni odvjetnik može, iznimno, sam naložiti pretragu pod određenim uvjetima, primjerice, za određene vrste težih kaznenih djela navedenih u članku 245. ZKP-a. U ovom slučaju državni odvjetnik mora odmah, a najkasnije u roku od osam sati od okončanja pretrage, dostaviti sucu istrage zapisnik o pretrazi.

Također, članak 244. ZKP-a propisuje i mogućnost pristupanja pretrazi bez prethodne predaje naloga u više taksativno nabrojanih slučajeva, naročito ako bi to moglo rezultirati uništenjem ili oštećenjem predmeta ili tragova koji se trebaju oduzeti ili u slučaju ako su počinitelji povezani s inozemstvom. Navedeno odgovara formulaciji iz članka 30. Uredbe koja govori o poduzimanju svih mjera kako bi se spriječilo uništenje ili kontaminacija tragova ili integriteta dokaza dok je element inozemnosti počinitelja također zanimljiv s obzirom na prekograničnu ovlast Ureda.

Ako je kazneno djelo koje se goni po službenoj dužnosti nedavno otkriveno i postoji hitna potreba za akcijom kako bi se zaštitili ljudi ili imovina ili kako bi se osigurali dokazi, državni odvjetnik, istražitelj ili policija mogu provesti pretragu bez naloga najkasnije do 8 sati nakon otkrivanja kaznenog djela (članak 246. stavak 1 ZKP-a).

Članak 246. ZKP-a, između ostalog, omogućuje provođenje pretrage bez naloga ako je to prijekopotrebno za osiguranje tragova ili dokaza. Ova odredba je u skladu s onim što propisuje članak 30. Uredbe, koji također naglašava važnost poduzimanja svih mjera osiguranja kako bi se sačuvao integritet tragova i dokaza te izbjegli njihov gubitak ili kontaminacija. Članak 246. stavak 3. ZKP-a otvara mogućnost policiji da provede pretragu osobe bez sudskog naloga u situacijama izvršenja naloga o dovođenju ili uhićenja, pod uvjetom da postoji razlog vjerovati da osoba ima oružje ili alat za napad. Također, pretraga je dozvoljena ako postoji vjerojatnost da će osoba pokušati sakriti, odbaciti ili uništiti dokaze ili tragove koji su relevantni za kazneni postupak što se također poklapa s važnošću poduzimanja svih mjera osiguranja dokaza navedenih u Uredbi.

Članak 30. stavak 1. Uredbe propisuje i mogućnost pretrage odjeće koja je sadržana u članku 251. ZKP-a dok su odredbe koje se tiču pretrage prijevoznog sredstva sadržane u članku 259. ZKP-a.

Po pitanju pretrage prostorija i privatnog stana, ZKP pretragu doma uređuje u članku 252. ZKP-a te predstavlja dodatna ograničenja poput prisutnosti dvaju punoljetnih svjedoka koji mogu izraziti svoje primjedbe u slučaju da pretraga nije provedena na zakonom definiran način ili činjenicu da nije moguće provesti pretragu doma bez naloga osim u slučajevima definiranim u članku 246. stavku 2. i 3. ZKP-a.

Odredbe o pretrazi računalnih sustava nalaze se u članku 257. ZKP-a koji postavlja obvezu osoba koje se koriste računalom ili koje imaju pristup računalu ili drugom uređaju ili nositelju podataka te davatelju telekomunikacijskih usluga, da su dužni omogućiti pristup računalu, uređaju ili nositelju podataka te dati potrebne obavijesti za nesmetanu uporabu i ostvarenje ciljeva pretrage. Ova odredba također se poklapa sa formulacijom iz članka 30. Uredbe koja zahtijeva poduzimanje svih mjera za osiguranje dokaza i tragova.

### **2.1.2 Ishođenje predaje svih relevantnih predmeta ili dokumenata**

Ovlast Ureda na ishođenje predaje svih relevantnih predmeta ili dokumenata u izvornom obliku ili u nekom drugom navedenom obliku ostavlja poprilično širok spektar toga što Ured može zahtijevati tijekom istrage.

U članku 261. ZKP-a temeljno je uređeno privremeno oduzimanje predmeta. Predmeti koji su relevantni za utvrđivanje činjenica u postupku ili koji se prema kaznenom zakonu moraju oduzeti privremeno će biti oduzeti i sigurno pohranjeni. Osobe koje posjeduju takve predmete dužne su ih, na zahtjev državnog odvjetnika, istražitelja ili policije, predati, a upozorene su na pravne posljedice koje proizlaze iz nepridržavanja tog zahtjeva. Članak 262. stavak 1. ZKP-a izričito isključuje primjenu odredaba o privremenom oduzimanju u taksativno nabrojenim situacijama. Unatoč tome, zabrana privremenog oduzimanja se ne primjenjuje ako postoje opravdani razlozi za sumnju u umiješanost u kaznena djela ili ako zakon eksplicitno nalaže oduzimanje (članak 262. stavak 2. ZKP-a).

O vjerojatnosti pružanja pomoći u kaznenom djelu, na zahtjev državnog odvjetnika, do podizanja optužnice odlučuje rješenjem sudac istrage. Sudac istrage donosi rješenje u roku od 24 sata nakon podnošenja zahtjeva državnog odvjetnika.

O žalbi protiv rješenja suca istrage odlučuje vijeće. Nakon podizanja optužnice odlučuje sud pred kojim se vodi postupak. Također je bitno napomenuti i da ZKP u članku 264. ostavlja mogućnost državnim tijelima da uskrate predaju klasificiranih podataka ako su takvi relevantni za istragu, ali i da daje državnom odvjetništvu i sudu pravo da zahtijevaju deklasifikaciju tih podataka.

### **2.1.3. Ishođenje predaje pohranjenih računalnih podataka, uključujući i podatke o bankovnim računima te podatke o prometu**

U članku 263. ZKP širi primjenu članka 261. o oduzimanju predmeta i na podatke pohranjene na računalima i s njim povezanim uređajima. Podaci se, na pisani zahtjev državnog odvjetnika moraju predati državnom odvjetništvu u cjelovitom, izvornom, čitljivom, i razumljivom obliku (članak 263. stavak 2. ZKP-a).

Članak 265. ZKP-a propisuje uvjete pod kojima se može zahtijevati predaja podataka o bankovnim računima koji su moguće povezani s kaznenim djelima ili koji podliježu prisilnom oduzimanju. Državni odvjetnik ima pravo podnijeti obrazloženi zahtjev sudu za pristup ovim informacijama. Ako državni odvjetnik podnese takav zahtjev prije početka ili tijekom istrage, o tome odlučuje sudac istrage. Nakon što je optužnica podignuta, o zahtjevu odlučuje optužno vijeće. Ako je optužnica postala pravomoćna, o zahtjevu odlučuje sud pred kojim će se održati rasprava.

Isto tako, članak 265. otvara mogućnost ishođenja predaje podataka o prometu gdje, na obrazloženi prijedlog državnog odvjetnika, sudac istrage može rješenjem naložiti banci ili drugoj pravnoj osobi da prati platni promet i transakcije na računima određene osobe te da za vrijeme određeno rješenjem o praćenju platnog prometa redovito izvješćuje državnog odvjetnika.

#### **2.1.4. Zamrzavanje sredstava ili imovinske koristi ostvarene kaznenim djelima**

Direktiva 2014/42/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 03. travnja 2014. bavi se pitanjima oduzimanja i zamrzavanja predmeta i imovinske koristi ostvarene kaznenim djelima u EU. Ova pitanja su temeljno uređena u članku 4. i članku 7. Direktive, koja je objavljena u službenom listu EU (SL L 127, 29. 4. 2014.). U pravnom poretku Republike Hrvatske, odredbe ove Direktive implementirane su u glavi XXVIII ZKP-a u kojima je detaljno opisan postupak za oduzimanje predmeta i imovinske koristi.

#### **2.1.5. Presretanje dolazne i odlazne elektroničke komunikacije osumnjičenika ili okrivljenika**

Sljedeća odredba propisuje presretanje dolazne i odlazne elektroničke komunikacije osumnjičenika ili okrivljenika na svakom elektroničkom komunikacijskom sredstvu kojim se osumnjičenik ili okrivljenik koristi. U ZKP-u ne postoji specifična odredba koja izričito propisuje presretanje dolazne i odlazne elektroničke komunikacije, ali članak 332. stavak 1. točka 1. otvara mogućnost nadzora i tehničkog snimanja telefonskih razgovora i drugih komunikacija na daljinu što podrazumijeva i elektroničku komunikaciju.

Ova posebna dokazna radnja koja privremeno ograničava ustavno pravo građana može se odrediti samo ako se izvidi kaznenih djela ne bi mogli provesti na drugi način ili bi to bilo moguće samo uz nerazmjerne teškoće. Ovlast za iniciranje takvih radnji ima državni odvjetnik, koji mora podnijeti pisani obrazloženi zahtjev sucu istrage. Sudac istrage potom donosi pisani, obrazloženi nalog za provođenje tih posebnih dokaznih radnji (članak 332. stavak 1. ZKP-a).

To znači da je za određivanje posebnih dokaznih radnji potrebno dopuštenje suda, odnosno suca istrage koji temeljem obrazloženog zahtjeva državnog odvjetnika odlučuje o primjenjivosti i razmjernosti tih mjera. Postoji i mogućnost da iznimno, ako postoji opasnost od odgode i ako državni odvjetnik ima razloga vjerovati da na vrijeme neće moći pribaviti nalog suca istrage, nalog može na vrijeme od dvadeset četiri sata izdati državni odvjetnik, ali ne i ako način izvršenja te radnje zahtijeva ulazak u dom, ili udaljeni ulazak u računalo osumnjičenika koje se nalazi u njegovom domu kao i ako

je radi provođenja nadzora i tehničkog snimanja potrebno ući u dom (članak 332. stavak 2. i stavak 3. ZKP-a).

U svakom slučaju, državni odvjetnik taj nalog mora dostaviti sucu istrage u roku od 8 sati od izdavanja (članak 332. stavak 4. ZKP-a).

Također je zanimljivo da Uredba u članku 30. stavku 2. navodi mogućnost država članica da posebno ograniče primjenu odredaba o presretanju komunikacije i praćenju predmeta tehničkim sredstvima na određena kaznena djela, naročito zbog invazivnosti samih mjera. To i jest slučaj s obzirom na to da ZKP tu mjeru uređuje u odjeljku za posebne dokazne radnje koje su zbog svoje osobito invazivne naravi strože regulirane.

U članku 334. ZKP-a navedena su kaznena djela za koje se ova istražna radnja može poduzeti i vidljivo je da su u članku navedena djela poput subvencijske prijevare, pranja novca, primanja mita, zločinačkog udruženja, i ostalih kaznenih djela koja po PIF direktivi<sup>13</sup> mogu spadati u nadležnost Ureda. To znači da europski tužitelji mogu posegnuti za presretanjem komunikacija u slučaju da se radi o djelu koju je navedeno u članku 334. ZKP-a.

#### **2.1.6. Praćenje predmeta tehničkim sredstvima, među ostalim kontroliranim isporukama robe**

Zadnja odredba o istražnim ovlastima Ureda navodi praćenje predmeta tehničkim sredstvima uključujući i kontroliranu isporuku robe. U ZKP-u je ta odredba djelomično sadržana u članku 332. stavku 1. gdje zakon navodi nadzirani prijevoz i isporuku predmeta kaznenog djela, a u članku 332. stavku 6. navodi simuliranu prodaju i otkup predmeta. Iako stavak 1. otvara potencijalnu nesigurnost jer se odnosi samo na nadzirani prijevoz i isporuku predmeta kaznenog djela, a ne predmeta općenito, stavak 6. navodi simulirani prodaju i otkup predmeta što uvelike odgovara zahtjevima iz Uredbe jer simulirana prodaja ili otkup teoretski može biti oblik kontrolirane isporuke robe.

---

<sup>13</sup> Direktiva (EU) 2017/1371 od 5. srpnja 2017. o borbi protiv prijevare koja šteti financijskim interesima Unije putem kaznenog prava. Službeni list Europske unije, L 198. Objavljeno 28. srpnja 2017.

Kao i u slučaju presretanja komunikacija, ovlast za iniciranje ove istražne mjere ima državni odvjetnik, koji i u ovom slučaju mora podnijeti pismeni obrazloženi zahtjev sucu istrage koji potom donosi pisani, obrazloženi nalog za provođenje tih posebnih dokaznih radnji. (članak 332. stavak 1. ZKP-a). Nadalje, za ovu mjeru također postoji mogućnost da državni odvjetnik sam izda nalog, pod uvjetima i ograničenjima jednakim onima navedenim za posebne dokazne radnje općenito.

### **2.1.7. Rezultat analize**

U pogledu integracije u hrvatski pravni sustav, primjenjuje se sve dokazne i posebne dokazne radnje pod pretpostavkama iz ZKP-a, odnosno minimalne i sve dodatno predviđene našim pravom. U pogledu minimalno predviđenih istražnih mjera, hrvatske pretpostavke neće ograničiti njihovu primjenu (k.d. > 4 god.) te nije potrebno širenje kataloga posebnih dokaznih radnji. S obzirom na to, u odnosu na predviđene istražne ovlasti Europskog javnog tužitelja, ne bi trebalo biti problema s integracijom tih ovlasti u hrvatski pravni sustav.<sup>14</sup>

Nakon sveobuhvatne analize može se ustvrditi da ZKP uistinu ispunjava uvjete postavljene u Uredbi. Time se stvara čvrsta pravna podloga koja omogućava europskim javnim tužiteljima da u potpunosti iskoriste sve istražne radnje koje su predviđene člankom 30. Uredbe, a koje su dodatno obogaćene istražnim mogućnostima unutar samog ZKP-a. Uz primjenu dodatnih ograničenja, uvjeta i pravila, ZKP se pokazuje kao robustan i sveobuhvatan zakonodavni okvir koji pruža dobre uvjete za učinkovito djelovanje Ureda na teritoriju Hrvatske.

---

<sup>14</sup> Bonačić M., Izloženo na konferenciji “Integration of the EPPO in the National Criminal Justice Systems: Institutional, Procedural and Cooperative Challenges, održanoj u Zagrebu 11. i 12. travnja 2019., sufinancirano od Hrvatske zaklade za znanost u okviru projekta Pravosudna suradnja Hrvatske u kaznenim stvarima u EU i regiji: nasljeđe prošlosti i izazovi budućnosti /Croatian Judicial Cooperation in Criminal Matters in the EU and the Region: Heritage of the Past and Challenges of the Future (CoCoCrim) Dostupna na: [https://www.pravo.unizg.hr/download/repository/Integration\\_of\\_the\\_investigative\\_powers\\_of\\_the\\_EPPO.docx](https://www.pravo.unizg.hr/download/repository/Integration_of_the_investigative_powers_of_the_EPPO.docx) (Pristupljeno 31.08.2023.)



## 2.2 PREKOGRANIČNA SURADNJA

Koncept "Europske teritorijalnosti" u radu Ureda zahtijeva promjenu mentaliteta: cilj je prevladavanje prepreka nacionalne teritorijalnosti, koncepta na kojem su izgrađeni nacionalni kaznenopravni sustavi. Kako to prevazići? Prevladavamo to tako da Europsko javno tužiteljstvo smatramo jedinstvenim uredom koji može primjenjivati svoje ovlasti u svim državama članicama, unutar čijih teritorija više nije potrebna tradicionalna međunarodna suradnja u kaznenim stvarima. S obzirom na to da bi Ured trebao djelovati diljem EU-a (i stoga izvan teritorija pojedinih država članica), EU bi za Ured bio jedinstven (nedjeljiv) teritorij na kojem može autonomno primjenjivati svoje ovlasti.<sup>15</sup>

Članak 8. stavak 1. Uredbe definira Ured kao nedjeljivo tijelo EU koje djeluje kao jedinstveni ured s decentraliziranom strukturom. Ovo je osnovna pretpostavka koju bilo koji sustav međunarodne pravosudne suradnje treba poštovati, unatoč činjenici da se Ured ne može točno klasificirati kao model međudržavne suradnje, budući da su tijela koja traže i pružaju suradnju integrirana u istu nadnacionalnu strukturu.<sup>16</sup>

U osnovi, ova praksa ilustrira ambiciju Ureda da izgradi kohezivan i učinkovit okvir pravosudne suradnje unutar jednog tijela. Osim toga, namjera je smanjiti birokratske zapreke i ubrzati odgovor na prekogranične zločine. Ovakav pristup predstavlja značajan otklon od tradicionalnih EU modela pravosudne suradnje u kaznenim stvarima, pružajući tako novi, agilniji model za rješavanje složenih pravosudnih izazova.

No, kako se surađuje kada se zločini protežu preko državnih granica, a zakoni i postupci se razlikuju od jedne zemlje do druge?

Odgovor na ovo pitanje možemo potražiti u članku 31. Uredbe gdje u okviru Ureda, delegirani europski tužitelji blisko surađuju u prekograničnim slučajevima. Kada je potrebna intervencija u državi članici koja nije država članica vodećeg delegiranog

---

<sup>15</sup> Csonka, P. *op. cit.* (bilj. 6)

<sup>16</sup> Bachmaier Winter L. *The European Public Prosecutor's Office: The Challenges Ahead*, Springer International Publishing, sv. 1, 2018., str. 121.

tužitelja (dalje u 2.2.: VDT), on može delegirati ovlast pomoćnom delegiranom tužitelju (dalje i 2.2: PDT) iz te specifične države članice da poduzme odgovarajuće mjere (članak 31. stavak 1. Uredbe).

Sustav prekogranične suradnje, koji je usvojen u Uredbi, ide korak dalje u implementaciji načela međusobnog priznavanja u izvršenju prikupljanja prekograničnih dokaza: zahtjev ili nalog više neće biti poslan, već će VDT jednostavno dodijeliti istražnu mjeru. Ta "dodjela" nije podložna nikakvom postupku priznavanja niti bilo kakvim uvjetima.<sup>17</sup>

Tradicionalni postupci priznavanja i izvršenja stranih pravosudnih odluka često mogu biti vremenski zahtjevni i birokratski opterećujući. Jedan od razloga za to je što europske zemlje primjenjuju europske zakone na različite načine. Neki možda čak nisu usvojili određene zakone koje je Hrvatska već uvela, što dodatno komplicira situaciju.<sup>18</sup>

Međutim, u ovom slučaju, VDT može jednostavno dodijeliti istražnu mjeru bez potrebe za dodatnim postupkom priznavanja ili izvršenja. To uvelike pojednostavljuje i ubrzava proces pravosudne suradnje, omogućujući brži i učinkovitiji odgovor na prekogranične zločine.

Delegirani europski tužitelj odgovoran za slučaj može primijeniti sve mjere prema članku 30., pri čemu se pravila o tim mjerama temelje na zakonu države članice vodećeg delegiranog tužitelja. Ako delegirani tužitelj dodijeli provođenje istražne radnje drugom tužitelju iz različite države članice, mora obavijestiti svojeg nadređenog europskog tužitelja o toj odluci (članak 31. stavak 2. Uredbe).

Članak 31. stavak 3. nalaže da ako je prema pravu države članice PDT za mjeru potrebno sudsko odobrenje, PDT je takvo odobrenje dužan pribaviti u skladu s pravom

---

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> Krbec I. Priznanje i izvršenje stranih odluka prema Zakonu o pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima s državama članicama Europske unije, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu* (Zagreb), sv. 21, br. 2/2014, str. 401-438

te države članice. Ako se za dodijeljenu mjeru odbije izdati sudsko odobrenje, VDT povlači dodjelu mjere.

Međutim, ako prema pravu države članice PDT takvo sudsko odobrenje nije potrebno, ali je potrebno prema pravu države članice VDT, VDT je dužan pribaviti odobrenje i podnijeti ga zajedno s dodjelom mjere.

Potrebna sudska ovlast u D.Č. PDT	Potrebna sudska ovlast u D.Č. VDT	Sudska ovlast mora biti zatražena u:
X	X	D.Č. PDT
0	X	D.Č. VDT-a
X	0	D.Č. PDT-a

Slika 3: Prekogranične istražne mjere unutar Ureda  
(adaptirano prema Herrfeld J., 2020; prevedeno na hrvatski jezik)

Prema članku 31. stavku 4. Uredbe, PDT ima ovlast izvršiti dodijeljenu mjeru ili instruirati nadležno nacionalno tijelo da je provede.

Ako postoje izazovi ili problemi s odobrenom mjerom (npr. pogreška, nemogućnost provedbe, bolja alternativa ili nepostojanje mjere prema nacionalnom pravu), članak 31. stavak 5. propisuje da PDT mora obavijestiti svojeg nadzornog tužitelja i konzultirati se s VDT kako bi riješili problem.

Pristup je vrlo jasan. Svaki problem koji se pojavi u vezi s izvršenjem zahtjevanje (dodijeljene) mjere bit će rješavan od strane oba uključena europska delegirana tužitelja. Oni će pokušati pronaći rješenje putem bilateralne komunikacije, zajedno s nadzornim europskim tužiteljem.<sup>19</sup>

U kontekstu Europskog istražnog naloga (European Investigation Order - EIO), postoji formalizirani okvir koji omogućava brže i efikasnije izvršenje istražnih mjera između država članica EU-a. EIO predviđa standardizirane obrasce i postupke te stavlja naglasak na tradicionalnu pravosudnu suradnju kako bi se izbjegli problemi u izvršenju istražnih mjera. Međutim, to ne znači da su sukobi ili problemi potpuno isključeni. U situacijama gdje postoje problemi ili nesuglasice oko izvršenja EIO-a, suradnja i konzultacije između pravosudnih tijela obiju država članica ostaju ključni za

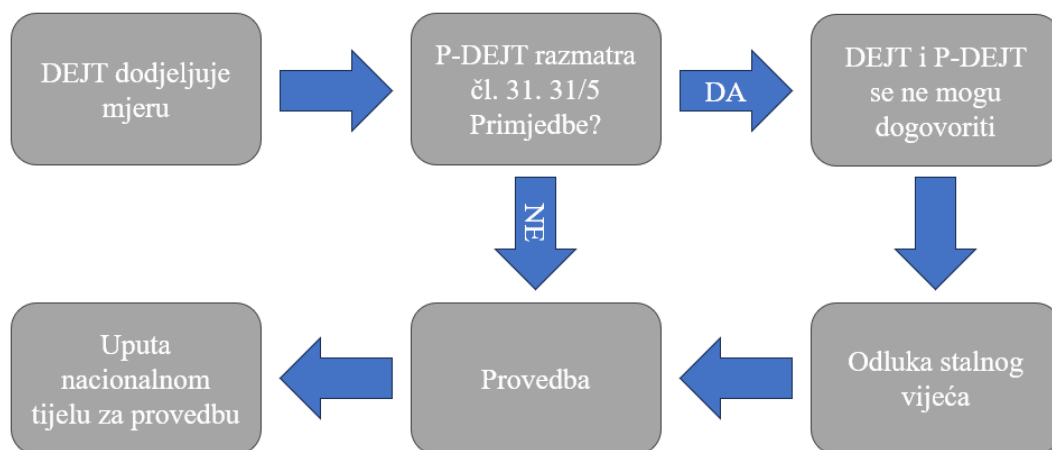
<sup>19</sup> Bachmaier Winter L, *op. cit.* (bilj. 16)

rješavanje tih problema. Također, Eurojust može pružiti dodatnu podršku u koordinaciji i rješavanju problema.<sup>20</sup>

Po članku 31. stavku 5. Uredbe, sukob o zahtjevu za istražnu mjeru ne prolazi pravosudne i upravne instance države članice jer su i PDT i VDT zapravo dio iste nadnacionalne strukture i zato nema potrebe za posezanjem za tradicionalnim instrumentima pravosudne suradnje u kaznenim stvarima. U tom kontekstu, tužitelji bi trebali izravno međusobno komunicirati i koordinirati svoje aktivnosti s nadzornim europskim tužiteljem kako bi izbjegli dupliciranje napora i osigurali koherentnost u provođenju istražnih mjera.

Ako mjera ne postoji u domaćim predmetima, ali postoji u prekograničnim, može se koristiti u okviru prekogranične suradnje (članak 31. stavak 6.).

Konkretno, može postojati određena istražna mjera koja nije dostupna ili dopuštena kada je riječ o domaćim, unutarnjim predmetima jedne države. Međutim, kada je riječ o prekograničnim situacijama, gdje je potrebna suradnja između dvije ili više država, ta ista mjera može postati dostupna ili dopuštena. Ako postoji nesuglasje ili kašnjenje u provedbi mjere (7 dana), članak 37. stavak 7. predviđa intervenciju nadležnog stalnog vijeća. Ovo vijeće, prema članku 31. stavku 8. saslušava sve relevantne strane i donosi odluku o tome treba li mjera biti provedena ili zamijenjena i obavještava tužitelje o svojoj odluci.



Slika 1: Prekogranične istražne mjere unutar EPPO-a (adaptirano prema Herrnfeld, 2020; prevedeno na hrvatski jezik).

<sup>20</sup> Službena stranica Eurojusta: *European Investigation Order*, Dostupno na: [https://www.eurojust.europa.eu/judicial-cooperation/instruments/european-investigation-order#:~:text=The%20European%20Investigation%20Order%20\(EIO,apply%20in%20Denmark%20and%20Ireland.](https://www.eurojust.europa.eu/judicial-cooperation/instruments/european-investigation-order#:~:text=The%20European%20Investigation%20Order%20(EIO,apply%20in%20Denmark%20and%20Ireland.) (Pristupljeno 31.8.2023.)

Ova centralizirana intervencija također smanjuje vremensko kašnjenje i potencijal za konflikt te povećava efikasnost u rješavanju prekograničnih kaznenih stvari. U tradicionalnom sustavu, rješavanje nesuglasica ili kašnjenja obično je uključivalo kompliciranije i duže procedure.

Članak 31. Uredbe uspostavlja samostalnu, *sui generis*, pravnu osnovu specifično za prekogranične istrage koje provodi Ured. Ova novina je posebno značajna s obzirom na to da Ured djeluje 'kao jedinstveni ured s decentraliziranom strukturom'. Ovim 'mehanizmom dodjele', tradicionalni instrumenti međusobne pravne pomoći i međusobnog priznavanja su, kao pravilo, zamijenjeni kada je riječ o ovoj vrsti istraga.<sup>21</sup>

Unatoč tome, ključni problem leži u činjenici da Ured u teoriji djeluje kao "jedinstveni ured", no u praksi se ipak suočava s izazovima različitih nacionalnih sustava. To znači da, iako bi trebao djelovati jedinstveno na razini EU, u stvarnosti Ured ovisi o specifičnostima i regulativama svakog pojedinog nacionalnog prava što sa sobom donosi mnoge izazove i mnoge probleme. Za bolje razumijevanje u obzir se moraju uzeti dva najstarija i najbolje dokumentirana problema u međudržavnoj suradnji: problem sistemskog nedostatka i problem fragmentacije pravne zaštite kao izravne posljedice primjene načela uzajamnog povjerenja.<sup>22</sup>

### **2.2.1 Problemi sistemskog nedostatka i fragmentacije pravne zaštite**

Pojam "sistemski nedostatak" ističe komplikacije koje proizlaze iz kombiniranja kaznenih postupaka različitih zemalja; iako svaka država može imati postupke koji se čine pravičnima na domaćem nivou, kada se ti postupci spoje, mogu nastati razni problemi. Fenomen sistemskog nedostatka ima velik utjecaj na pitanje kvalitete

---

<sup>21</sup> College of the European Public Prosecutor's Office. (2022, January 26). Adopting guidelines of the college of the EPPO on the application of Article 31 of Regulation (EU) 2017 /1939 *Decision of the College of the European Public Prosecutor's Office of 26 January 2022* (College Decision 006/2022). Dostupno online: [https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2022-02/2022.006\\_Decision\\_adopting\\_Guidelines\\_on\\_the\\_application\\_of\\_article\\_31\\_of\\_the\\_EPPO\\_Regulation.pdf](https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2022-02/2022.006_Decision_adopting_Guidelines_on_the_application_of_article_31_of_the_EPPO_Regulation.pdf) (pristupljeno: 31. 8. 2023.)

<sup>22</sup> Ramos, V.C., Luchtman, M., & Munteanu, G. Improving Defence Rights. *Focus: The Future of EU Criminal Justice – Expert Perspectives*, 2020, EuCRIM, sv. 3, br. 3/2020., str. 233.

dokaza kao i mogućnosti suca da sam, neposredno, ocijeni vrijednost dokaza što uvelike može utjecati na pravičnost suđenja.<sup>23</sup>

Na primjer: Izjava svjedoka dana policiji u Portugalu generalno se neće prihvatiti na sudu. Postoje, međutim, iznimke: izjava može biti prihvaćena ako se s tim slože sve uključene strane, uključujući tužiteljstvo, optuženog i, ako je primjenjivo, žrtva koja aktivno sudjeluje kao "pomoćnik". U vrlo rijetkim slučajevima, izjava se može prihvatiti i temeljem sudske odluke. Ove zaštitne mjere postoje zbog smanjene pouzdanosti i preciznosti takvih izjava, koje su obično sažetak (*non verbatim*), i nisu dane pod zakletvom ili u prisustvu odvjetnika obrane (i odvjetnika žrtve). Kada se ta izjava "izveze" u drugu državu članicu, ove zaštitne mjere jednostavno nestaju, budući da je prenesen samo "proizvod" (tj. riječi u zapisniku) odvojen od pravnog okvira kojem je pripadao u Portugalu. Ako ne postoje ekvivalentne zaštitne mjere, ovaj dokaz može postati temelj za nepravično suđenje.<sup>24</sup>

Rješavanje ovog problema zahtijeva suradnju i usklađivanje između različitih pravosudnih sustava država članica EU kako bi se osigurala pravična obrana optuženih i osigurala kvaliteta suđenja.

To bi možda moglo uključivati uspostavljanje minimalnih standarda za prihvatljivost dokaza u postupcima koji vodi Ured, kao i usklađivanje procedura kako bi se osiguralo da su prava optuženih zaštićena na odgovarajući način, bez obzira na zemlju iz koje dolaze ili zemlju u kojoj se odvija suđenje.<sup>25</sup>

S koncentriranjem isključivo na događaje unutar vlastitih granica, sudovi se često suzdržavaju od procjene odluka donesenih u drugim državama, što predstavlja izazov poznat kao "fragmentacija pravne zaštite". Ovaj problem je i dodatno produbljen s donošenjem Uredbe i početkom djelovanja Ureda u prekograničnim situacijama, naročito zbog postojanja velikog broja pravosudnih i drugih mehanizama za suradnju država članica unutar EU kojima je smisao olakšati suradnju, u nekom slučaju, možda čak i nauštrb kvalitete sudovanja.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> Ramos, V. C. The EPPO and the equality of arms between the prosecutor and the defence. *New Journal of European Criminal Law*, 2023. sv. 14 br. 1/2023, str. 43–70.

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> Csúri, A. Towards an Inconsistent European Regime of Cross-Border Evidence: The EPPO and the European Investigation Order. *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office* Asser Press, 2018., str. 141-155.

<sup>26</sup> Ramos, V. C. *op.cit.* (bilj. 23)

Uobičajen primjer je europski uhiđbeni nalog (dalje u tekstu: EAW). Većina sudova zemalja neće provjeriti je li EAW ispravno izdan. Osim toga, pravo na brzi izlazak pred suca zbog pritvaranja često se zanemaruje u slučajevima EAW-a. I zemlja koja provodi nalog i izdajuća zemlja pretpostavljaju da su prava osobe ispoštovana, čak i ako sudac ne može procijeniti ključne dijelove slučaja, poput snage dokaza.<sup>27</sup>

Predviđeni okvir za Ured ostavlja važno pitanje nerasvijetljeno: Dopuštaju li diskrecijski okviri za odabir primjenjivog nacionalnog zakona u vezi s istražiteljskim ovlastima, proceduralnim zaštitama, sudskim nadzorom, dopuštenošću dokaza itd. proizvoljno miješanje u temeljna prava građana uključenih u kazneni postupak?<sup>28</sup>

Novost institucije poput Ureda dodatno produbljuje ovu kompleksnost. Ured predstavlja značajni korak u integraciji unutar EU time da ide korak dalje od tradicionalnog oblika pravosudne suradnje u kaznenim stvarima jer nastupa kao jedno tijelo, jedna nadnacionalna struktura. S druge strane, ovakav nadnacionalni pristup nosi i svoje izazove, posebice u kontekstu suverenitetskih osjetljivosti pojedinih država članica.

To je evidentno kroz odluku Danske, Poljske, Mađarske, Irske i Švedske da ne sudjeluju u mehanizmu pojačane suradnje, iako su korisnici fondova Europske Unije.<sup>29</sup>

### **3. SUDSKA KONTROLA ISTRAŽNIH OVLASTI UREDA**

Budući da je Ured institucija EU, nadzor nad zakonitošću njegovih radnji obično bi bio u nadležnosti Suda EU. Međutim, Uredba tu odgovornost izričito stavlja na nacionalnu razinu, na temelju dvije glavne argumentacije. Prije svega, Ured je tijelo kaznenog pravosuđa. Njegov zadatak je pripremiti slučaj za suđenje pred nacionalnim sudovima: Ured je tijelo EU čiji će postupci uglavnom biti relevantni u nacionalnim pravnim sustavima. Stoga je prikladno smatrati Ured nacionalnom vlašću u svrhu sudske kontrole njegovih istražnih i tužiteljskih radnji. Drugo, navodi se da je trenutačni pristup nužan kako bi se izbjeglo dodatno opterećenje već preopterećenog

---

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> Meijers Committee. (2015, April 10). Fundamental Rights and the European Public Prosecutor's Office: an uncomfortable silence. *EU Law Analysis*. Dostupno na: <http://eulawanalysis.blogspot.com/2015/04/fundamental-rights-and-european-public.html> (pristupljeno: 31. 8. 2023.)

<sup>29</sup> Službena stranica Ureda: Dostupno na: <https://www.eppo.europa.eu/en/news/eppo-investigates-eu54-billion-worth-loss-eu-budget-its-first-7-months-activity> (Pristupljeno 31.08.2023.)

Suda EU, te kako bi se spriječilo da nacionalni kazneni sudovi dugo čekaju odgovor na svoja prethodna pitanja.<sup>30</sup>

Sukladno članku 86. st. 2. UFEU<sup>31</sup>, Ured svoje tužiteljske funkcije obnaša pred nacionalnim sudovima država članica. Stoga su nacionalni sudovi ti koji bi trebali kontrolirati akte tužitelja.

Ured u velikoj mjeri primjenjuje nacionalno pravo, a *ex-ante* i *ex-post* sudsku kontrolu provode nacionalni sudovi, što omogućava lakši i brži postupak. Sudska kontrola u ovom je slučaju u skladu sa zahtjevima i postupcima nacionalnog zakona, a nacionalni sudovi djeluju kao "one-stop-shop".<sup>32</sup>

Isto je vidljivo u članku 42. stavku 1. Uredbe koja kaže da postupovni akti Ureda čija je svrha da proizvode pravne učinke u odnosu na treće strane podliježu preispitivanju nadležnih nacionalnih sudova u skladu s uvjetima i postupcima utvrđenima nacionalnim pravom te da isto vrijedi i za slučajeve kada Ured propusti donijeti postupovne akte koje je bio obvezan donijeti.

Međutim, učinkovitost pravosudnog nadzora uvelike ovisi o nadležnom tijelu i zakonu prema kojem bi nadzor trebao biti proveden.<sup>33</sup>

Drugim riječima, iako su nacionalni sudovi formalno nadležni, stvarna učinkovitost tog aranžmana može varirati ovisno o specifičnim pravilima i kapacitetima tih sudova. S obzirom na postojanje različitih standarda i postupaka koji se primjenjuju u nacionalnim sudovima, ovaj oblik sudskog preispitivanja se može suočiti sa problemima poput različitih rješenja u različitim državama članicama.

## **EX ANTE I EX POST SUDSKA KONTROLA ISTRAŽNIH OVLASTI**

*Ex ante* sudskom kontrolom Ureda misli se na pravni mehanizam koji omogućuje prethodni nadzor ili ocjenu zakonitosti radnji i odluka koje će Ured poduzeti u

---

<sup>30</sup> Luchtman, M. Forum Choice and Judicial Review Under the EPPO's Legislative Framework. *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office*, 2018. str. 155-170.

<sup>31</sup> Ugovor o funkcioniranju Europske unije

<sup>32</sup> Prezentacija sa konferencije ECBA Berlin 2021, Dostupno na: <https://www.ecba.org/content/index.php/conferences/past-conferences/817-berlin-germany-2021> (Pristupljeno: 31.8.2023.)

<sup>33</sup> Ruggeri, S. Criminal Investigations, Interference with Fundamental Rights and Fair Trial Safeguards in the Proceedings of the European Public Prosecutor's Office: A Human Rights Law Perspective. *The European Public Prosecutor's Office The Challenges Ahead*, Springer. br. 01/2018. str. 214.



kaznenim postupcima. Ova vrsta sudskog nadzora provodi se prije nego što Ured poduzme određene akcije ili donese važne odluke.

Sukladno tome, Uredbom je propisana obveza delegiranih europskih tužitelja da, u slučaju ako je potrebno sudsko odobrenje za izvršenje određene istražne radnje, isto će morati zatražiti od suda.

Primjerice, prema članku 332. stavku 1 ZKP-a, za provođenje posebnih dokaznih radnji koje privremeno ograničavaju ustavna prava građana nužno je dobiti pisano, obrazloženo odobrenje suca istrage. S obzirom da članak 30. Uredbe nalaže presretanje elektroničkih komunikacija kao istražnu mjeru koja je ustinu sadržana u članku 332. stavku 1. točki 1. ZKP-a, europski tužitelji mogu posegnuti za ovom dokaznom radnjom pod uvjetom da dobiju sudsko odobrenje (nalog).

U svjetlu navedenih informacija, jasno je da su *ex ante* sudskom kontrolom i obvezom sudskog odobrenja za određene istražne radnje stvoreni mehanizmi koji štite temeljna prava građana dok se istovremeno omogućuje efikasna provedba kaznenih postupaka.

*Ex post* sudskom kontrolom rada Ureda podrazumijeva se pravni mehanizam koji omogućuje da se naknadno ispita i procijeni valjanost postupaka i odluka Ureda. Pred nadležnim nacionalnim sudovima mogu se podnositi tužbe zbog propusta Ureda koje se odnose na postupovne akte za koje Ured ima pravnu obvezu donošenja i koji imaju pravne učinke na treće strane.<sup>34</sup>

Ova vrsta sudskog nadzora istražnih i drugih ovlasti Ureda provodi se nakon što je Ured već poduzeo neku radnju ili donio određenu odluku u kaznenom postupku. *Ex post* sudski nadzor omogućuje strankama ili pojedincima koji su pogođeni postupkom ili odlukom Ureda da zatraže kontrolu ili preispitivanje pred sudom.

Primjerice, članak 332. stavak 2. ZKP-a nalaže da ako postoji opasnost od odgode i ako državni odvjetnik ima razloga vjerovati da na vrijeme neće moći pribaviti nalog suca istrage, nalog može na vrijeme od dvadeset četiri sata izdati državni odvjetnik. U ovome slučaju, koristeći se sa prijašnjim primjerom posebne dokazne mjere presretanja komunikacija, državni odvjetnik može sam izdati nalog i za tu mjeru.

---

<sup>34</sup> Uredba Vijeća (EU) 2017/1939 od 12. listopada 2017. o provedbi pojačane suradnje u vezi s osnivanjem Ureda europskog javnog tužitelja („EPPO”). Službeni list Europske unije, L 283/1. Objavljeno 31. listopada 2017. Preambula (87)

U tom slučaju, stavak 4. članka 332. nalaže da nalog s oznakom vremena izdavanja i dopis u kojem će obrazložiti razloge za njegovo izdavanje državni odvjetnik mora u roku od osam sati od izdavanja dostaviti sucu istrage. Sudac istrage odmah po primitku naloga i dopisa ispituje jesu li postojali uvjeti za izdavanje naloga te je li postojala opasnost od odgode.

Iako državni odvjetnik ima pravo izdati nalog u hitnim situacijama, obvezan je u roku od osam sati dostaviti taj nalog, zajedno s obrazloženjem, sucu istrage. Sudac istrage potom ima zadaću odmah provjeriti jesu li uvjeti za izdavanje naloga bili ispunjeni i je li postojala stvarna opasnost od odgode. Ovaj proces omogućuje naknadni, *ex post*, sudski pregled i kontrolu odluka državnog odvjetnika, pružajući dodatni sloj zaštite pravima pojedinaca.

Primjer *ex post* kontrole također predstavlja i tipično pitanje zakonitosti dokaza u kaznenom postupku. Primjerice, tužitelj u skladu sa člankom 261. ZKP-a naredi istražnu mjeru privremenog oduzimanja tokom koje pronade spise i druge isprave koje planira koristiti u daljnjem postupanju kao dokazna sredstva. Nakon završetka istrage, na sjednici optužnog vijeća, protivna stranka u skladu sa člankom 86. ZKP-a traži izdvajanje tih predmeta kao nezakonitih dokaza smatrajući da je tužitelj do njih došao protivno članku 262. stavku 1. ZKP-a zato što ti spisi predstavljaju isprave državnih tijela čije bi objavljivanje povrijedilo obvezu tajnosti dok nadležno tijelo ne odluči drukčije. U skladu s time, protivna strana navodi članak 262. stavak 7. koji izričito navodi da predmeti koji su oduzeti suprotno odredbama članka 262. stavka 1. ne mogu biti korišteni kao dokazi u postupku.

Pitanje sudskog preispitivanja istražnih ovlasti Ureda dobiva dodatnu složenost u kontekstu članka 31. stavka 3. Uredbe, koji se bavi prekograničnom suradnjom i potrebom sudskog odobrenja za provođenje istražnih radnji preko granica. U predmetu C-281/22, nacionalni sud je uputio prethodno pitanje Sudu EU da pojasni opseg pravosudnog nadzora koji bi trebali obaviti suci u državi članici pomoćnog delegiranog europskog tužitelja što je ujedno i prvi put da se pitanje iz Uredbe kao prethodno pitanje pojavljuje pred Sudom EU.

### 3.1 PREDMET C-281/22

U navedenom predmetu, njemački vodeći delegirani tužitelj je istraživao kazneno djelo koje je zahtijevalo mjere pretrage i oduzimanja u Austriji. U skladu sa člankom 31. Uredbe, kao i s njemačkim zakonom koji provodi Uredbu, Njemački tužitelj nije pribavio sudsko odobrenje u Njemačkoj za mjeru koja se treba provesti u Austriji (što bi bilo potrebno u domaćem slučaju u Njemačkoj), oslanjajući se na austrijski zakon koji je zahtijevao takvo ovlaštenje. Austrijski pomoćni delegirani tužitelj je pribavio potrebno ovlaštenje u Austriji.

Optuženi su to osporili pred Višim regionalnim sudom u Beču smatrajući da mjere pretrage nisu bile opravdane ni proporcionalne. Međutim, austrijski pomoćni delegirani tužitelj tvrdi da se ta žalba ne može uvažiti jer samo država vodećeg tužitelja može odlučiti o opravdanosti mjere, dok lokalni sudovi trebaju samo provjeravati pravne formalnosti. Na temelju izjava koje su dane tokom tih saslušavanja, izgleda da istražne mjere uopće nisu bile predmetom prethodnog sudačkog pregleda u Njemačkoj. Stoga je Viši regionalni sud u Beču postavio tri prethodna pitanja Sudu EU.

Iako se ta pitanja fokusiraju na opseg pregleda koji treba obaviti sud u državi članici pomoćnog delegiranog tužitelja, ona su usko povezana s osnovnim pitanjem da li je materijalni *ex ante* pregled koji treba obaviti u tijeku potrebnog sudskog odobrenja nadležnost koja pripada sudu države članice vodećeg delegiranog tužitelja ili pomoćnog delegiranog tužitelja?<sup>35</sup> Predmet je još uvijek u tijeku.

U mišljenju nezavisne odvjetnice Tamare Čapete pojavljuju se dvije glavne interpretacije:<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Herrnfeld, H.-H. 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)*. EUCRIM, 2023. Dostupno na: <https://eucrim.eu/articles/efficiency-contra-legem-remarks-ag-opinion-case-c-281-22/#collapseToc> (pristupljeno: 31. 8. 2023.)

<sup>36</sup> Court of Justice of the European Union. (2023, June 22). Cross-border investigations by the European Public Prosecutor's Office (EPPO): Advocate General Čapeta advises the Court to rule that judicial review in the Member State of the assisting European Delegated Prosecutor should be limited to procedural questions. PRESS RELEASE No 111/23. Dostupno na: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2023-06/cp230111en.pdf> (pristupljeno: 31. 8. 2023.)

Prva opcija (Podržana od strane Austrije i Njemačke):

- Sudsko odobrenje, kada je potrebno, treba pribaviti u zemlji pomoćnog delegiranog tužitelja s opsežnim pregledom zakonitosti i prikladnosti radnje.

Druga opcija (Podržana od strane Komisije, Ureda, Nizozemske i Rumunjske):

- Sudsko odobrenje u zemlji pomoćnog delegiranog tužitelja trebalo bi se fokusirati na proceduralne aspekte. Ako obje zemlje zahtijevaju ovlaštenje, zemlja voditelja procjenjuje opravdanost radnje, dok zemlja pomoćnika pregledava njezinu proceduralnu provedbu.

U uvodnom dijelu svog mišljenja, Čapeta zaključuje da "nijedan od predloženih ishoda nije u potpunosti opravdan" prema primjenjivim interpretativnim tehnikama; "ipak, Sud će morati odabrati jedan".<sup>37</sup>

Nakon što je ocijenila sve dostupne opcije, nezavisna odvjetnica Tamara Čapeta predlaže da Sud donese sljedeću odluku. Uredba bi se trebala shvatiti tako da sud u Austriji, gdje se nalazi pomoćni europski delegirani tužitelj, treba razmotriti samo aspekte koji se odnose na izvođenje istražne mjere. Također, trebao bi prihvatiti procjenu glavnog europskog delegiranog tužitelja iz Njemačke da je ta mjera opravdana. Podjela zadataka u pogledu pravosudne ovlasti, gdje sud u državi članici pomoćnog europskog delegiranog tužitelja može pregledavati samo aspekte povezane s izvršenjem istražne radnje, nije u suprotnosti s tekstom Uredbe i bolje odgovara njenom cilju da se stvori učinkovit sustav u borbi protiv zločina koji utječu na financijske interese EU.<sup>38</sup>

Kada bi se dopustilo da država pomoćnog europskog delegiranog tužitelja preuzme potpunu sudsku kontrolu (opravdanost i izvršenje), prekogranične istrage Ureda bi svakako bile manje učinkovite.<sup>39</sup>

S obzirom da Ured nastupa kao nadnacionalna jedinstvena struktura u kojoj vodeći delegirani tužitelji dodjeljuju istražne mjere pomoćnim delegiranim tužiteljima, sasvim je logično da se podjela zadataka sudske kontrole strukturira na način koji

---

<sup>37</sup> Herrfeld, H.-H, 2023, *op. cit.*, (bilj. 35)

<sup>38</sup> Court of Justice of the European Union. *op. cit.* (bilj. 36)

<sup>39</sup> *Ibid.*

omogućuje decentraliziranu izvedbu na nacionalnoj razini, ali s očuvanjem koherentne i ujednačene pravosudne kontrole na europskoj razini.

#### **4. PREGLED DOSADAŠNJEG DJELOVANJA UREDA U REPUBLICI HRVATSKOJ**

Europsko javno tužiteljstvo donijelo je značajne promjene u pravnom i političkom sustavu mnogih europskih zemalja, uključujući Hrvatsku. Postojeći interes javnosti usmjeren je na kazneno proganjanje političara.

U Hrvatskoj je prva istraga Europskog tužiteljstva pokrenuta protiv bivše ministrice regionalnog razvoja i fondova EU-a te ravnatelja Središnje agencije za financiranje i ugovaranje programa i projekata EU-a (SAFU) zbog prijevare u javnoj nabavi, aktivne i pasivne korupcije i zlouporabe položaja.

U svibnju 2022. godine, deset osoba, uključujući gradonačelnike Velike Gorice i Nove Gradiške, predsjednika uprave trgovačkog društva u vlasništvu grada te voditeljicu Odjela za projekte financirane od strane EU u tom društvu, suočile su se s podignutom optužnicom zbog navodne aktivne i pasivne korupcije te zlouporabe položaja.

U srpnju 2022. godine pokrenute su istrage u Hrvatskoj vezane uz sumnje u subvencijsku prijevare i zlouporabu položaja i ovlasti. Među osumnjičenima su bivši ministar aktualne vlade, službenik Ministarstva poljoprivrede, poljoprivrednik kojem je navodno pomagao službenik Ministarstva poljoprivrede te djelatnica Hrvatske agencije za malo gospodarstvo, inovacije i investicije osumnjičena za nezakonito pogodovanje.<sup>40</sup>

U Hrvatskoj Ured trenutno vodi sudski postupak u slučaju u Rijeci zbog navodne zloupotrebe europskih sredstava tijekom postupka javne nabave za izgradnju i opremanje centra za sortiranje otpada. Optužuje se da je došlo do namještanja natječaja za unaprijed izabranog ponuđača i napuhavanja cijene u iznosu od 506.561,82 eura. Za većinu osumnjičenika je zatražen istražni zatvor od 30 dana, osim

---

<sup>40</sup> Đurđević, Zlata. Neovisnost Europskog javnog tužiteljstva: ključ borbe protiv prijevare, korupcije i zloupotreba ovlasti od strane državnih i lokalnih dužnosnika. *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, sv. 29 br. 1/2022., str. 1-6.

osamdesetogodišnjaka koji je zbog poodmakle dobi pušten kući. Projekt je vrijedan 3.684.015,77 eura, 85 posto kojeg je financirano iz Europskog kohezijskog fonda.<sup>41</sup>

Najpoznatiji slučaj u Hrvatskoj započeo je 2022. godine. Optužene su dvije pravne osobe i četiri fizičke osobe, među kojima su bivša ministrica regionalnog razvoja i fondova EU (MRRFEU), bivši ravnatelj Hrvatske središnje agencije za financiranje i ugovaranje (SAFU) te vlasnici poduzeća Ampelos i Micro projekt.

Optuženi su za zlouporabu položaja i ovlasti te za trgovanje utjecajem. Postupak javne nabave za informacijski sustav za strateško planiranje i upravljanje razvojem, koji je pokrenut u razdoblju od 2017. do 2018., navodno je bio manipuliran kako bi se osigurao povlašten položaj za vlasnika obrta (drugooptuženog) i njegovu tvrtku.

Navodi se da su poduzeti koraci poput pretjerivanja procijenjene vrijednosti nabave sustava i odluke o provođenju pregovaračkog postupka bez objave javnog poziva. Tijekom tog postupka, tvrtke povezane s drugooptuženim bile su pozvane da dostave svoje ponude. Bivša ministrica u to vrijeme bila je i predsjednica Upravnog vijeća SAFU-a te je naložila ravnatelju SAFU-a da osigura da dokumentacija prethodne kontrole nabave ne dovede u pitanje odabrani pregovarački postupak nabave. Iako je ovaj postupak očito bio kršenje zakona o javnoj nabavi, ravnatelj SAFU-a je pristao slijediti upute bivše ministrice.<sup>42</sup>

## 4.2. GODIŠNJA IZVJEŠĆA UREDA

Prema godišnjem izvješću Ureda za 2021. godinu, u tablici 4.1. prikazani su rezultati rada Ureda u Republici Hrvatskoj za 2021. godinu.<sup>43</sup>

Tablica 4.1.

*Prikaz rezultata Ureda u 2021. godini*

---

<sup>41</sup> Članak Večernjeg lista: EPPO potvrdio: Uhićeno je pet osoba, osumnjičene su za malverzacije s projektom izgradnje sortirnice, 04.04.2023. Dostupno na: <https://www.vecernji.hr/vijesti/nova-akcija-epo-a-u-rijeci-i-medimurju-uhiceno-vise-osoba-zbog-malverzacije-s-eu-fondovima-1669636> (Pristupljeno: 31.08.2023.)

<sup>42</sup> Članak Večernjeg lista: Ured europskog javnog tužitelja podigao optužnicu protiv Žalac i još tri osobe, 29.12.2022. Dostupno na: <https://www.vecernji.hr/vijesti/ured-europskog-javnog-tuzitelja-podigao-optuznicu-protiv-zalac-i-jos-tri-osobe-1645379> (Pristupljeno: 31.08.2023.)

<sup>43</sup> Godišnje izvješće rada Ureda za 2021. godinu. Dostupno na: <https://www.epo.europa.eu/sites/default/files/2022-08/EPPO-Annual-Report-2021-HR.pdf> (Pristupljeno: 31.08.2023.)

Aktivne istrage	8
Procijenjena ukupna šteta	30,6 milijuna EUR
Procijenjene štete u istragama prijevara s PDV-om	0
Optužnice	0
Zapljene	270 000 EUR
Mjere pomoći dodijeljene delegiranim europskim tužiteljima, odlazne/dolazne	0/4
<u>Zaprimljene prijave/pritužbe:</u>	
Od nacionalnih tijela	16
Od institucija, tijela, organizacija i agencija EU-a	8
Od privatnih stranaka	4
Ex officio	0
UKUPNO	28
<u>Otvorene istrage</u>	
Pokrenute istrage (novi predmet)	6
Preuzete istrage (stari predmet)	3
UKUPNO	9
<u>Izvršavanje nadležnosti:</u>	
Donošenje odluke u tijeku	3
Odluka o izvršavanju nadležnosti	9
Odluka o neizvršavanju nadležnosti	16
Upućivanje nacionalnim tijelima (gdje je izvršena nadležnost)	0
Odbačeni slučajevi	0
<u>Istražena kaznena djela prema vrsti:</u>	
Prijevara u vezi s troškovima koji se ne odnose na nabavu	4
Prijevara u vezi s troškovima nabave	3

Prijevarena u vezi s prihodima bez PDV-a	0
Prijevarena u vezi s prihodima od PDV-a	0
Sudjelovanje u zločinačkoj organizaciji usredotočenoj na PIF	0
Korupcija	7
Pronevjera	2
Pranje novca	0
Neodvojivo povezano kazneno djelo	0
Prekogranični uz sudjelovanje trećih zemalja	0

Izvor: Godišnje izvješće Ureda za 2021. godinu.

Prema godišnjem izvješću Ureda za 2022. godinu, u tablici 4.2. prikazani su rezultati rada Ureda u Republici Hrvatskoj za tu godinu:<sup>44</sup>

Tablica 4.2.

*Prikaz rezultata Ureda u 2022. godini*

Aktivne istrage	26
Procijenjena ukupna šteta	324,1 milijuna EUR
Procijenjene štete u istragama prijevarena s PDV-om	0
Optužnice	8
Zapljene	400 000 EUR
Mjere pomoći dodijeljene delegiranim europskim tužiteljima, odlazne/dolazne	6/13
<u>Zaprimljene prijave/pritužbe:</u>	
Od nacionalnih tijela	29
Od institucija, tijela, organizacija i agencija EU-a	4
Od privatnih stranaka	17
Ex officio	1
UKUPNO	51

<sup>44</sup> Godišnje izvješće rada Ureda za 2022. godinu. Dostupno na: [https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/202302/EPPO\\_2022\\_Annual\\_Report\\_EN\\_WEB.pdf](https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/202302/EPPO_2022_Annual_Report_EN_WEB.pdf) (Pristupljeno: 31.08.2023.)



<u>Otvorene istrage</u>	
Pokrenute istrage	23
<u>Izvršavanje nadležnosti:</u>	
Donošenje odluke u tijeku	2
Prvostupanjske odluke	6
Pravomoćne sudske odluke	6
Osuđujuće sudske odluke	6
Odbačeni slučajevi	0
<u>Istražena kaznena djela prema vrsti:</u>	
Prijevarena u vezi s troškovima koji se ne odnose na nabavu	11
Prijevarena u vezi s troškovima nabave	12
Prijevarena u vezi s prihodima bez PDV-a	1
Prijevarena u vezi s prihodima od PDV-a	0
Sudjelovanje u zločinačkoj organizaciji usredotočenoj na PIF	2
Korupcija	13
Pronevjera	2
Pranje novca	0
Neodvojivo povezano kazneno djelo	12

Izvor: Godišnje izvješće Ureda za 2022. godinu.

Kada usporedimo izvješća iz protekle dvije godine, primjećujemo da postoji kontinuirani rast aktivnosti Ureda na našim prostorima. Naime, broj slučajeva koje je Ured preuzeo i istražuje u našoj zemlji i regiji se povećao.

Ta činjenica svjedoči o sve većoj ulozi Ureda u borbi protiv kriminala na području EU, a tako i u Republici Hrvatskoj. Stoga, na temelju ovih izvješća, možemo zaključiti da Ured postaje sve važniji u borbi protiv kriminala na našim prostorima, što je pozitivan znak za očuvanje sigurnosti i vladavine prava u našoj zemlji.

Prošle godine u Republici Hrvatskoj pokrenute su 23 istrage, dok je u 2021. godini bilo pokrenuto osam istraga. Broj preostalih istraga na kraju prošle godine iznosio je 26. Procijenjena šteta iznosi 324 milijuna eura. U prethodnoj godini je blokirana imovina vrijedna 400 tisuća eura.

U Republici Hrvatskoj 2022. godine podignuto je osam optužnica i doneseno šest osuđujućih presuda. Spriječena je šteta od otprilike 60 milijuna eura za proračun EU jer su nadležna tijela, uključujući i Ured, pravovremeno reagirala.

Treba napomenuti da godišnji proračun Ureda iznosi 51,1 milijun eura, koji je opravdan s obzirom na samo RH. U usporedbi sa šest osuđujućih presuda u Hrvatskoj, na razini cijelog Ureda doneseno je ukupno 20 presuda.<sup>45</sup>

Prva presuda nakon podignute optužnice koja je bila rezultat istrage Ureda donesena je 11.07. 2022. godine od strane Županijskog suda u Zagrebu. Podignuta je optužnica protiv vlasnika obiteljskog poljoprivrednog gospodarstva zbog subvencijske prijevare.

Okrivljenik je priložio krivotvorenu potvrdu Porezne uprave uz zahtjev Agenciji za plaćanje u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju (dalje u tekstu: APPRRR), za izdavanjem bespovratnih sredstava u iznosu od 987.391,33 eura, od čega se 85% odnosi na sredstva iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (dalje u tekstu: EPFRR), a 15% na Državni proračun Hrvatske.

APPRRR je odbio zahtjev jer je otkrio da okrivljenik ne ispunjava zahtjeve prihvatljivosti. Presuda je donesena na temelju priznanja okrivljenika i sporazuma stranaka te je okrivljenik osuđen na 10 mjeseci zatvora, zamijenjenih radom za opće dobro.<sup>46</sup>

Zbog nezakonitog pogodovanja i poticanja na nezakonito pogodovanje Ured je podigao optužnicu protiv dvoje okrivljenika u ožujku 2023. godine. Prvookrivljena je bila djelatnica Hrvatske agencije za malo gospodarstvo, inovacije i investicije (HAMAG BICRO), te je poduzela radnje kako bi se ugovor o javnoj nabavi za "Grafičko oblikovanje i izradu promotivnih materijala" procijenjene vrijednosti od

---

<sup>45</sup> Članak Lider: Tamara Laptoš: Dosad smo spriječili štetu od 60-ak milijuna eura za proračun EU-a, 11.05.2023. Dostupno na: <https://lidermedia.hr/ukratko/tamara-laptos-dosad-smo-sprijecili-stetu-od-60-ak-milijuna-eura-za-proracun-eu-a-150610> (Pristupljeno: 31.08.2023.)

<sup>46</sup> Članak EPPO: First verdict in EPPO case in Croatia for subsidy fraud, 11.07.2022. Dostupno na: <https://www.eppo.europa.eu/en/news/first-verdict-eppo-case-croatia-subsidy-fraud> (Pristupljeno: 31.08.2023.)

113.000 eura dodijelio drugookrivljenom, koji je bio dio njezine šire obitelji i vlasnik grafičkog obrta.

Dana 21.04.2023. godine Županijski sud u Zagrebu donio je presudu kojom je prvookrivljena osoba proglašena krivom za nezakonito pogodovanje i izrečena joj je kazna zatvora u trajanju od 11 mjeseci, zamijenjena radom za opće dobro, te novčana kazna u iznosu od 5.000,00 eura.

Prvookrivljena je priznala krivnju, presuda je donesena na temelju sporazuma stranaka. Postupak za drugookrivljenog je još uvijek u tijeku.<sup>47</sup>

Jedna od istraga koja je također rezultirala podizanjem optužnice protiv šest osoba odnosi se na utaju poreza ili carine, nedozvoljenu trgovinu cigaretama, te davanje mita, počinjeno u udruženju.

Županijski sud u Zagrebu donio je presudu 10. svibnja 2023. kojom je troje optuženika (prvookrivljeni, drugookrivljeni, i petookrivljeni) proglašeno krivima za navedena kaznena djela. Prvookrivljenom i drugookrivljenom izrečena je kazna zatvora od dvije godine i jedanaest mjeseci, s djelomičnom uvjetnom osudom dok je petookrivljenom izrečena kazna zatvora od dvije godine, također s djelomičnom uvjetnom osudom.

Nadalje, okrivljeni moraju nadoknaditi štetu koju su prouzročili proračunu EU i proračunu Republike Hrvatske.

Do donošenja presude, uplatili su 150.000 eura dok su obvezni platiti preostalih 3,07 milijuna eura u roku od pet godina. Presuda je donesena na temelju sporazuma stranaka jer su okrivljeni potpuno priznali počinjenje kaznenih djela.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> Članak EPPO: Presuda zbog nezakonitog pogodovanja u predmetu EPPO-a u Hrvatskoj, 21.04.2023. Dostupno na: <https://www.eppo.europa.eu/en/news/conviction-unlawful-favouritism-eppo-case-croatia> (Pristupljeno: 31.08.2023.)

<sup>48</sup> Članak EPPO: Conviction for smuggling millions of cigarettes in an EPPO investigation in Croatia, 10.05.2023. Dostupno na: <https://www.eppo.europa.eu/en/news/conviction-smuggling-millions-cigarettes-eppo-investigation-croatia> (Pristupljeno: 31.08.2023.)

## 5. ZAKLJUČAK

Ovaj diplomski rad je detaljno analizirao istražne ovlasti Europskog javnog tužitelja, kao i njihovu primjenu u Republici Hrvatskoj. U prvom poglavlju, obrađena je opća struktura i funkcija Ureda kao nadnacionalne institucije koja se bavi kaznenim progonom kaznenih djela počinjenih na štetu financijskih interesa EU.

Drugo poglavlje posvećeno je istražnim ovlastima Ureda, te je prilikom usporedbe i analize ovlasti navedenih u Uredbi sa onima navedenim u ZKP-u vidljivo da je integracija istražnih ovlasti po Uredbi uspješno provedena u hrvatski pravni sustav. Nadalje, upoznali smo se i s ovlastima Ureda u prekograničnim istragama, prekograničnom suradnjom delegiranih tužitelja, kao i razlikama između tradicionalnog oblika pravosudne suradnje u kaznenim stvarima i suradnje delegiranih tužitelja pod okvirom Uredbe koja predstavlja bitan korak naprijed u daljnjoj pravosudnoj integraciji EU.

U trećem dijelu analizirani su mehanizmi sudske kontrole istražnih ovlasti Ureda europskog javnog tužitelja u Republici Hrvatskoj, gdje se nastoji pronaći ravnoteža između kontrole od strane nacionalnih sudova i kontrole predviđene Ugovorom o funkcioniranju Europske unije. Sudska kontrola nad istražnim ovlastima Ureda predstavlja ključnu kariku u očuvanju pravne sigurnosti i poštenosti u postupcima u vezi kaznenih djela pod europskom nadležnošću.

Četvrto poglavlje sadrži pregled dosadašnjeg rada Ureda u Republici Hrvatskoj, s naglaskom na primjenu njegovih ovlasti i utjecaj na hrvatsko kazneno pravo. Istraživanje je pokazalo da je Ured uspješno primijenio svoje ovlasti u nekoliko kaznenih postupaka u Hrvatskoj te da je njegov rad pridonio jačanju suradnje među državama članicama EU u borbi protiv kriminala na štetu financijskih interesa EU.

Ured je nadnacionalno tijelo EU koje ima ovlasti za kazneni progon kaznenih djela na štetu financijskih interesa EU-a. To znači da ima potencijal za jačanje suradnje između država članica EU-a u borbi protiv prekograničnog kriminala. Međutim, neki kritičari tvrde da bi to moglo dovesti do gubitka suvereniteta nacionalnih pravosudnih sustava, jer bi Ured mogao preuzeti određene ovlasti u istrazi i progonu kaznenih djela koje se inače provode na nacionalnoj razini. Također, postoje zabrinutosti oko toga je li Ured

dovoljno neovisan od drugih tijela EU-a i političkih interesa, te je li njegova pravna struktura dovoljno transparentna i pristupačna.

Unatoč ovim kritikama, Ured ima potencijal da doprinese borbi protiv kriminala unutar pojedinih država članica EU, ali i prekograničnog kriminala u EU-u, uz održavanje odgovarajućih standarda pravne zaštite i pravednosti. Važno je pratiti razvoj i primjenu njegovih ovlasti kako bi se osiguralo da se uspješno borimo protiv kaznenih djela, a istovremeno poštujemo temeljna prava i slobode građana.

Ured je važan alat u borbi protiv kriminala na štetu financijskih interesa EU i njegove ovlasti pružaju potrebnu podršku državama članicama u kaznenom progonu prekograničnih kaznenih djela, ali i kaznenih djela na štetu EU unutar jedne države članice.

Dok je još prerano iznositi konkretne stavove o dugoročnim implikacijama Ureda u Republici Hrvatskoj, njegova uloga signalizira jačanje i koordinaciju u zaštiti financijskih interesa EU. Ovo ne samo da doprinosi jačanju povjerenja u pravosudni sustav EU, već i usmjerava prema stvaranju paneuropskog kaznenog sustava. Dosadašnja dostignuća sugeriraju da će Ured imati ključnu ulogu u budućem oblikovanju europskog kaznenog prava te u učinkovitoj borbi protiv kriminala na razinama Europe i Republike Hrvatske.

## POPIS TABLICA

1. Tablica 4.1. - *Prikaz rezultata Ureda u 2021. godini*
2. Tablica 4.2. - *Prikaz rezultata Ureda u 2022. godini*

## POPIS SLIKA

1. Slika 1. - *Structure of EPPO*. Izvor: Giuffrida, F. (2017). Structure of the EPPO The European public prosecutor's office: king without kingdom? CEPS Research Report br. 2017/03.
2. Slika 2 - *Prekogranične istražne mjere unutar Ureda* (adaptirano prema Herrnfeld J., 2020; prevedeno na hrvatski jezik).
3. Slika 3 - *Prekogranične istražne mjere unutar Ureda* (adaptirano prema Herrnfeld J., 2020; prevedeno na hrvatski jezik).

## LITERATURA

### KNJIGE I ČLANCI

- Bachmaier Winter, Lorena. The European Public Prosecutor's Office – The challenges ahead. Springer, 2. stu 2018. Dostupno na: [https://books.google.hr/books?id=1wJ2DwAAQBAJ&hl=hr&source=gbs\\_navlinks\\_s](https://books.google.hr/books?id=1wJ2DwAAQBAJ&hl=hr&source=gbs_navlinks_s) (pristupljeno: 31. 8. 2023.)
- Bonačić M. Ured europskog javnog tužitelja i hrvatsko kazneno pravosuđe: implementacijski... Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu (Zagreb), sv. 26, broj 2/2019
- Court of Justice of the European Union. (2023, June 22). Cross-border investigations by the European Public Prosecutor's Office (EPPO): Advocate General Ćapeta advises the Court to rule that judicial review in the Member State of the assisting European Delegated Prosecutor should be limited to procedural questions. PRESS RELEASE No 111/23. <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2023-06/cp230111en.pdf> (pristupljeno: 31. 8. 2023.)
- Csonka, P. Establishment of the European Public Prosecutor's Office. *Protecting Fundamental and Procedural Rights from the Investigations of*

*OLAF to the Future EPPO*, Dostupno na: [http://www.europeanrights.eu/olaf/pdf\\_eng/3-](http://www.europeanrights.eu/olaf/pdf_eng/3-Establishment%20of%20the%20European-pc.pdf)

[Establishment%20of%20the%20European-pc.pdf](http://www.europeanrights.eu/olaf/pdf_eng/3-Establishment%20of%20the%20European-pc.pdf) (Pristupljeno: 31.08.2023.)

- Csúri, A. (2018). Towards an Inconsistent European Regime of Cross-Border Evidence: The EPPO and the European Investigation Order. *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office* Asser Press, 2018.
- Đurđević, Zlata. Neovisnost Europskog javnog tužiteljstva: ključ borbe protiv prijevара, korupcije i zlouporaba ovlasti od strane državnih i lokalnih dužnosnika. Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, sv. 29 br. 1, (2022.),
- Herrnfeld, H.-H. 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). eucrim, [online]. (2023). DOI, Dostupno na: <https://eucrim.eu/articles/efficiency-contra-legem-remarks-ag-opinion-case-c-281-22/> (pristupljeno: 31. 8. 2023.)
- Herrnfeld J., Cross-border investigation measures within the EPPO, Trier, 2020, Dostupno na: [https://era-comm.eu/EPPO/presentations\\_seminar1\\_5\\_J\\_Herrnfeld\\_2\\_319DT57.html](https://era-comm.eu/EPPO/presentations_seminar1_5_J_Herrnfeld_2_319DT57.html) (pristupljeno: 31. 8. 2023.)
- Krbec, I. Priznanje i izvršenje stranih odluka prema Zakonu o pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima s državama članicama Europske unije, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu* (Zagreb), sv. 21, br. 2/2014
- Laptoš, Tamara. Uloga i položaj javnog tužitelja u hrvatskom prethodnom postupku. *Policija i sigurnost*, 4/19 (2019)
- Luchtman, M. Forum Choice and Judicial Review Under the EPPO's Legislative Framework. *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office*, 2018.
- Meijers Committee. (2015, April 10). Fundamental Rights and the European Public Prosecutor's Office: an uncomfortable silence. EU Law Analysis. Dostupno na: <http://eulawanalysis.blogspot.com/2015/04/fundamental-rights-and-european-public.html> (pristupljeno: 31. 8. 2023.)
- Ramos, V.C., Luchtman, M., & Munteanu, G. (2020). Improving Defence Rights. *EuCRIM*, 3, 233. Dostupno na: <https://eucrim.eu/articles/improving-defence-rights/> (pristupljeno: 31. 8. 2023.)

- Ramos, V. C. (2023). The EPPO and the equality of arms between the prosecutor and the defence. *New Journal of European Criminal Law*, 14(1), 43–70. <https://doi.org/10.1177/20322844231157078> (pristupljeno: 31. 8. 2023.)
- Ruggeri, S. Criminal Investigations, Interference with Fundamental Rights and Fair Trial Safeguards in the Proceedings of the European Public Prosecutor's Office: A Human Rights Law Perspective. *The European Public Prosecutor's Office The Challenges Ahead*, Springer. br. 01/2018.
- Weyembergh, A., & Briere, C. Towards a European Public Prosecutor's Office (EPPO). *Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs*, European Parliament, Original, 2016,

## ZAKONODAVNI AKTI

- Direktiva (EU) 2015/849 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2015. o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma
  - Direktiva (EU) 2017/1371 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. srpnja 2017. o suzbijanju prijevara počinjenih protiv financijskih interesa Unije kaznenopravnim sredstvima
  - Lisabonski ugovor (2007/C 306/01)
  - Poslovnik državnog odvjetništva NN 128/2019
  - Uredba Vijeća (EU) 2017/1939 od 12. listopada 2017. o provedbi pojačane suradnje u vezi s osnivanjem Ureda europskog javnog tužitelja („EPPO”)
  - Zakon o kaznenom postupku od 19.07.2022. NN 152/08, 76/09, 80/11, 121/11, 91/12, 143/12, 56/13, 145/13, 152/14, 70/17, 126/19, 126/19, 130/20, 80/22
  - Zakon o elektroničkim komunikacijama od 12.07.2022. NN 73/08, NN 76/22,
  - Zakon o provedbi Uredbe Vijeća (EU) 2017/1939 od 12. listopada 2017. o provedbi pojačane suradnje u vezi s osnivanjem ureda Europskog javnog tužitelja (»EPPO«) NN 146/20
- Uredba Vijeća (EU) 2017/1939 od 12. listopada 2017. o provedbi pojačane suradnje u vezi s osnivanjem Ureda europskog javnog tužitelja („EPPO”), Preambula (18)



## INTERNETSKE STRANICE

- Godišnje izvješće rada EPPO-a za 2021. godinu: <https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2022-08/EPPO-Annual-Report-2021-HR.pdf> (pristupljeno: 31. 8. 2023.)
- Godišnje izvješće rada EPPO-a za 2022. godinu: [https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/202302/EPPO\\_2022\\_Annual\\_Report\\_EN\\_WEB.pdf](https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/202302/EPPO_2022_Annual_Report_EN_WEB.pdf) (pristupljeno: 31. 8. 2023.)
- College of the European Public Prosecutor's Office. (2022, January 26). Adopting guidelines of the college of the EPPO on the application of Article 31 of Regulation (EU) 2017 /1939 *Decision of the College of the European Public Prosecutor's Office of 26 January 2022* (College Decision 006/2022). Dostupno online: [https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2022-02/2022.006\\_Decision\\_adopting\\_Guidelines\\_on\\_the\\_application\\_of\\_article\\_31\\_of\\_the\\_EPPO\\_Regulation.pdf](https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2022-02/2022.006_Decision_adopting_Guidelines_on_the_application_of_article_31_of_the_EPPO_Regulation.pdf) (pristupljeno: 31. 8. 2023.)
- Članak Večernjeg lista: EPPO potvrdio: Uhićeno je pet osoba, osumnjičene su za malverzacije s projektom izgradnje sortirnice, 04.04.2023. Dostupno na: <https://www.vecernji.hr/vijesti/nova-akcija-eppo-a-u-rijeci-i-medimurju-uhiceno-vise-osoba-zbog-malverzacije-s-eu-fondovima-1669636> (pristupljeno: 31. 8. 2023.)
- Članak Večernjeg lista: Ured europskog javnog tužitelja podigao optužnicu protiv Žalac i još tri osobe, 29.12.2022. Dostupno na: <https://www.vecernji.hr/vijesti/ured-europskog-javnog-tuzitelja-podigao-optuznicu-protiv-zalac-i-jos-tri-osobe-1645379> (pristupljeno: 31. 8. 2023.)
- TIH članak: Hrvatska napredovala za 3 boda nalazi se na 57. mjestu s 50 bodova, 31.01.2023. Dostupno na: <https://transparency.hr/hr/novost/hrvatska-napredovala-za-3-boda-nalazi-se-na-57.-mjestu-s-50-bodova-10371> (pristupljeno: 31. 8. 2023.)
- Članak EPPO: Conviction for smuggling millions of cigarettes in an EPPO investigation in Croatia, 10.05.2023. Dostupno na: <https://www.eppo.europa.eu/en/news/conviction-smuggling-millions-cigarettes-eppo-investigation-croatia> (pristupljeno: 31. 8. 2023.)

- Članak EPPO: First verdict in EPPO case in Croatia for subsidy fraud, 11.07.2022. Dostupno na: <https://www.eppo.europa.eu/en/news/first-verdict-eppo-case-croatia-subsidy-fraud> (pristupljeno: 31. 8. 2023.)
- Članak EPPO: Presuda zbog nezakonitog pogodovanja u predmetu EPPO-a u Hrvatskoj, 21.04.2023. Dostupno na: <https://www.eppo.europa.eu/en/news/conviction-unlawful-favouritism-eppo-case-croatia> (pristupljeno: 31. 8. 2023.)
- Članak Lider: Tamara Laptoš: Dosad smo spriječili štetu od 60-ak milijuna eura za proračun EU-a, 11.05.2023. Dostupno na: <https://lidermedia.hr/ukratko/tamara-laptos-dosad-smo-sprijecili-stetu-od-60-ak-milijuna-eura-za-proracun-eu-a-150610> (pristupljeno: 31. 8. 2023.)
- Članak Večernjeg lista: EPPO potvrdio: Uhićeno je pet osoba, osumnjičene su za malverzacije s projektom izgradnje sortirnice, 04.04.2023. Dostupno na: <https://www.vecernji.hr/vijesti/nova-akcija-eppo-a-u-rijeci-i-medimurju-uhiceno-vise-osoba-zbog-malverzacije-s-eu-fondovima-1669636> (pristupljeno: 31. 8. 2023.)
- Članak Večernjeg lista: Ured europskog javnog tužitelja podigao optužnicu protiv Žalac i još tri osobe, 29.12.2022. Dostupno na: <https://www.vecernji.hr/vijesti/ured-europskog-javnog-tuzitelja-podigao-optuznicu-protiv-zalac-i-jos-tri-osobe-1645379> (pristupljeno: 31. 8. 2023.)
- Bonačić M., Izloženo na konferenciji “Integration of the EPPO in the National Criminal Justice Systems: Institutional, Procedural and Cooperative Challenges, održanoj u Zagrebu 11. i 12. travnja 2019., sufinancirano od Hrvatske zaklade za znanost u okviru projekta Pravosudna suradnja Hrvatske u kaznenim stvarima u EU i regiji: nasljeđe prošlosti i izazovi budućnosti /Croatian Judicial Cooperation in Criminal Matters in the EU and the Region: Heritage of the Past and Challenges of the Future (CoCoCrim) Dostupna na: [https://www.pravo.unizg.hr/download/repository/Integration\\_of\\_the\\_investigative\\_powers\\_of\\_the\\_EPPO.docx](https://www.pravo.unizg.hr/download/repository/Integration_of_the_investigative_powers_of_the_EPPO.docx) (Pristupljeno 31.08.2023.)
- Prezentacija sa konferencije ECBA Berlin 2021, dostupno na: [https://www.ecba.org/extdocserv/conferences/berlin2021/Documents/3\\_ECB\\_A\\_Berlin2021\\_presentation\\_DrHerrnfeld.pdf](https://www.ecba.org/extdocserv/conferences/berlin2021/Documents/3_ECB_A_Berlin2021_presentation_DrHerrnfeld.pdf) (pristupljeno: 31. 8. 2023.)
- Službena stranica Eurojusta: *European Investigation Order*, Dostupno na: <https://www.eurojust.europa.eu/judicial-cooperation/instruments/european->

