Izv.prof.dr.sc. Maja Munivrana Vajda

**SPORNA PITANJA NADLEŽNOSTI UREDA EUROPSKOG JAVNOG TUŽITELJA[[1]](#footnote-1)**

I prije nego li je Ured europskog javnog tužitelja započeo s radom, pojavile su se inicijative za promjenama, tj. proširenjem nadležnosti, a najartikuliraniji prijedlozi odnose se na proširenje nadležnosti na terorizam. Nedavni apeli francuskog predsjednika Macrona te predsjednika Komisije Junckera nadilaze akademske rasprave, te ukazuju da na određenim nivoima postoji i politička volja za proširenjem nadležnosti Ureda. Preduvjeti za tako nešto uređeni su čl. 86. st. 4. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, koji predviđa mogućnost proširenja ovlasti i na druga „teška kaznena djela s prekograničnim elementima“. Pri tome nije posve jasno radi li se o onim istim kaznenim djelima kao u čl. 83. UFEU, koji se odnosi na harmonizacijske ovlasti EZ, a koji uređuje minimalna pravila o definiranju kaznenih djela i sankcija na području „osobito teškog kriminala s prekograničnim elementima“, ili je ovlast EJT moguće protegnuti i na širi krug djela. No u svakom slučaju, terorizam se može podvesti pod oba članka. Da bi došlo do promjene Europsko vijeće mora donijeti jednoglasnu odluku, uz prethodnu suglasnost Europskog parlamenta i nakon savjetovanja s Komisijom. Čini se kako potpora u Europskom parlamentu već postoji – posebice nakon posljednjih terorističkih napada u Europi 2015 i 2016. godine. Što se tiče Komisije, 12. rujna 2018. godine prilikom obraćanja u tzv.. Stanju Unije u 2018 (State of the Union 2018) predsjednik Juncker je rekao: „Europljani opravdano očekuju da ih njihova Unija štiti. Stoga Komisija danas predlaže proširenje zadaća novoosnovanog Ureda EJT i na teroristička kaznena djela. Moramo moći procesuirati teroriste na koordiniraniji način kroz cijelu Uniju. Teroristi ne poznaju granice.“ Iako Komisija nema pravo formalne inicijative, to ju ne priječi da se neformalno zalaže za promjene. Nadalje, Komisija se i u komunikaciji Europskom parlamentu i Europskom vijeću zalaže za „Europu koja štiti“ i proširenje nadležnosti na prekogranični terorizam. U akademskim krugovima, međutim, vlada oprez. Većina smatra kako nije mudro širiti nadležnost prije preliminarne ocjene potrebe kao i prije nego Ured postane funkcionalan. Kod kaznenih djela na štetu financijskih interesa EU postoji nizak postotak osuda zbog nezainteresiranosti pojedinih država članica i neodgovornosti prema budžetu EU. S druge strane, kod terorizma postoji interes za progonom, ali istovremeno i nevoljkost država članica da se odreknu svog kaznenopravnog suvereniteta.

Ukoliko bi došlo do izmjene čl. 86. UFEU, Komisija bi predložila po posebnom zakonskom postupku da se dopuni Uredba, pri čemu je već naznačeno da ne bi bilo dopušten različit pristup stvarnoj nadležnosti u odnosu na bilo stare bilo nove države stranke UEJT.

Razlozi u prilog opravdanosti proširenja i na terorizam mogu se naći u postojećim fragmentiranim istragama, te vođenju paralelnih rascjepkanih progona u različitim državama članicama, koji ne uspijevaju adresirati sve aspekte prekograničnog terorizma i terorističkih ćelija. Uloga postojećih mehanizama – Eurojusta i Europola te zajedničkih istražnih timova (*Joint Investigation Teams*) je ograničena, budući da ovisi o zahtjevima za pomoć od strane država stranaka te da ova tijela nemaju ovlast davati obvezujuće naredbe državama. Terorizam involvira i utječe na sve države članice, pa predstavlja i zajedničku odgovornost, a ima i financijsku dimenziju te utječe na zajednički proračun i osoblje. Davanje nadležnosti EJT ujedno bi predstavljalo i mehanizam za uspješnije rješavanja potencijalnih sukoba nadležnosti, koji sada nisu učinkovito riješeni u okviru EU (*pro futuro*, već samo kroz retroaktivno ograničeno djelovanje načela *ne bis in idem*).

Naime, zasada odluke o rješavanju sukoba nadležnosti nisu pravno obvezujuće. Okvirna odluka iz 2009. godine o sprečavanju i rješavanju sukoba nadležnosti pruža samo kanal komunikacije i konzultacija zbog nevoljkosti država članica da prihvate obvezujuća pravila koja bi ograničila njihovu mogućnost progona. U tom smislu kroz nadležnost EJT neka hijerarhijska pravila su korak naprijed. S obzirom da će EJT primjenjivati nacionalno pravo, odluka gdje će se pokretati progon je iznimno bitna. Međutim, nema sudske kontrole nad tom odukom koja je iznimno bitna i koja u velikoj mjeri može utjecati na temeljna prava. U predmetu Camilleri v. Malta iz 2013. godine Europski sud za ljudska prava je ustanovio kako nacionalno pravo koje predviđa dvije različite kazne ovisno o postupku koji izabere državni odvjetnik nije predvidljivo i predstavlja povredu čl. 7. Konvencije. Kriteriji za odabir nadležnosti EJT su vrlo nejasni i imaju posljedica za pravnu sigurnost. Osobito je sporno utemeljenje nadležnosti na kriteriju tzv. središta kriminalne aktivnosti (*focus of the activity*) i mjestu počinjenja većine kaznenih djela (*bulk of the offences*), a problematičnom se može pokazati i odredba prema kojoj nadležnost se određuje prema mjestu gdje je nastala glavna financijska šteta, pogotovo što primjerice iz perspektive hrvatskog prava i kaznenog djela subvencijske prijevare iz čl. 258. Kaznenog zakona šteta nije obilježje djela. Tako Hrvatska može izgubiti nadležnost iako je djelo prema hrvatskom pravu počinjeno isključivo u Republici Hrvatskoj.

1. 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) [↑](#footnote-ref-1)