**Ivo Josipović:[[1]](#footnote-1)**

**EUROPSKI JAVNI TUŽITELJ:**

**VELIK KORAK ZA EU, MALI KORAK ZA PRAVDU**

**1. POLITIČKI KONTEKST UVOĐENJA INSTITUCIJE**

**EUROPSKOG JAVNOG TUŽITELJA**

U stručnoj politiološkoj literaturi, a i u političkoj praksi, vrlo se često ističe kako je Europska unija (dalje: EU) najuspješniji mirovni projekt u povijesti čovječanstva. Ta se činjenica često previđa i prednost se daje ekonomskim učincima EU. Pri tome, analiza uspješnosti EU polazi isključivo od ekonomskih pokazatelja prednosti koje su države ćlanice ostvarile udruživanjem u tu nadnacionalnu asocijaciju. Pri tome, predviđa se glavni motiv koji su očevi EU imali prilikom njenog stvaranja. Nakon Drugog svjetskog rata, najvećeg i najstrašnijeg u povijesti, iako tek jednog od brojnih ratova koji su začeti u Europi, željelo se integracijom europskih država koje su toliko puta ratovale i uništavale jednu drugom, stvoriti okružje tolerancija i mira. U početku, mirnotvoni se efekt želio ostvariti primarno ekonomskom suradnjom. Međutim, postupna integracija europskih država, koja je krenula od manjeg broja država sličnog političkog i ekonomskog ustroja, i koja se, posebno nakon 2004. godine kada je EU pristupilo čak deset novih članica, dobila velik zamah, ne samo daljnjim širenjem EU na države koje su napustile socijalizam/komunizam kao temeljnu političku i ekonomsku doktrinu, već i jačanjem europskih institucija te širenjem njihove nadležnosti. Pravni okvir snaženja integrativnih procesa bio je tzv. Lisabonski ugovor koji je otvorio prostor procesu koji se popularno zove „više Europe“. On znači jačanje europskih institucija, širenje njihove nadležnosti i, posljedično, novo odricanje atributa državne suverenosti zemalja – članica u korist EU. U vremenu značajne ekonomske krize krajem prvog i početkom drugog desetljeća XXI. stoljeća, u vrijeme kada se zaoštrila gospodarska, ali i politička konfrontacija/konkurencija SAD, Rusije, Kine, ali i snažan ekonomski uzlet pojedinih država i njihovih različitih asocijacija (Brazil, Južna Koreja, Japan, Južnoafrička Republika, Indonezija, Indija…….), otvara se i pitanje sposobnosti europskih država da pojedinačno, ali i kao zajednica uspješno sudjeluju u globalnoj ekonomskoj utakmici, te da uspješno brane i svoje druge interese: sigurnosne, ekološke, političke.

Jedini racionalni odgovor kako Europa može biti konkurentna i prosperitetna jest onaj o „više Europe“: daljnje jačanje efikasnosti EU i njenih institucija i smanjivanje kompetencija država-članica na račun supranacionalnih institucija EU.

Međutim, nekako u isto vrijeme, javlja se i potpuno oprečna tendencija: jačanje euroskepticizma, želja da se nadležnosti EU reduciraju u odnosu na one država-članica, optužbe kako je upravo EU sa svojom birokracijom krivac za ekonomske i druge probleme pojedinih zemalja i sl. Vrhunac te tendencije je (za sada) odluka Velike Britanije da napusti EU (tzv. BREXIT).

Osobno, smatram da je uz određene korekcije EU i njeno jačanje jedini racionalni odabir europskih država, kako zbog ekonomskih, tako i zbog sigurnosnih i općepolitičkih razloga. Štoviše, smatram kako zaustavljanje procesa daljnje integracije EU vrlo vjerojatno vodi okončanju projekta EU sa svim negativnim političkim, ekonomskim, sigurnosnim i općecivilizacijskim posljedicama. Zapravo, očuvanje statusa quo u kojemu se mnoge države članice zalažu, ne za „više Europe“, nego za „manje Europe“ ima dugoročno isti efekt kao i politika koja bi uspjela nametnuti koncept „manje Europe“.

 

U tom kontekstu, Lisabonski ugovor, koji širi prostor zajedništva u EU, pa i na područje klasično suverenog državnog prostora kakvo je pravosuđe, rad Europskog suda, ali i uvođenje institucije Europskog tužitelja, možemo smatrati pobjedom puzajućeg eruopejstva u odnosu na sebični, danas već i eruptivni suverenizam i euroskepticizam koji prijeti opstanku projekta EU.

**2. PRAVNI OKVIR ZA RAD EUROPSKOG JAVNOG JUŽITELJA : PERSPEKTIVNI PROJEKT ILI NEFUNKCIONALNI PRAVNI POLUFABRIKAT**

Članak 86. Ugovora o Europskoj unija iz Lisabona (tzv. Lisabonski ugovor) daje pravnih temelj da se primarnim pravom EU osnuje institut Europskog javnog tužitelja. Lisabonski ugovor prilično šturo propisuje osnivanje, nadležnost i elemente postupanja Tužitelja. Ključno, Europski tužitelj bi pred nacionalnim sudovima trebao istraživati i kazneno progoniti za kaznena djela na štetu financijskih interesa EU. Posebno, odredba da bi se na predraspravno postupanje Tužilja primijenjivalo pravo EU, a od faze optuživanja do završetka postupka nacionalno pravo, otvara bezbroj načelnih pravnih dilemma te brojna praktična pitanja, Ključni je problem može li se interpolacijom vrlo složenog međunarodnog mehanizma u strukturu nacionalnog kaznenog progona očekivati veća efikasnost i bolje ostvarivanje deklariranih ciljeva institucije Europskog javnog tužitelja (efikasna zaštita financijskih interesa EU). Nadalje, legitimno je pitanje da li je uvođenje Europskog javnog tužitelja izraz nepovjerenja prema nacionalnim institucijama kaznenog postupka, Uz to, dvojbeno je da li sustav s dva delegirana EU tužitelja (slikovita je usporedba s “tikvom bez korijena”) biti efikasniji od etabliranog nacionalnog tijela kakvo je u Hrvatskoj USKOK te a li će novi kanal komunikacije nacionalnih instutocija te institucija više država proizoditi te šum u komunikaciji i otezanje postupka.

Delegirani tužitelji (Europski tužitelji) po sadašnjem pravnom stanju opeterećeni su višestrukim statusnim i funkcionalnim problemima.

Prvi je problem onaj vezan za neovisnost Europskih tužitelja o nacionalnim državama, posebno kada je riječ o politici “dvije stolice” – rješenju po kojemu je Europski javni tužitelj dio ustroja nacionalnog tužiteljstva. Pri tome, primarno se postavlja pitanje njegove hjerariske pozicije. Uz ostalo, otvaraju se problem “tehničke” nartavi, poput devolutivnog odlučivanja državnog odvjetnika, nastupanju pred sudovima različitog ranga, nadležnosti Europskog tužitelja prema policiji, rješavanje sukoba nadležnosti Europskog i nacionalnog tužitelja, odlučivanje o izuzeću…….

Najjednostavnije pravno rješenje, politički vjerojatno neprihvatljivo za veći broj država-članica jest ono koje bi Europskom tužitelju dalo potpuno iste ovlasti kao nacionalnom državnom odvjetniku. O političkoj osjetljivosti problematike govori i to da se jedan broj država-članica nije odlučio na prihvaćanje institucije Europskog državnog odvjetnika.

Sigurno je i da Uredba o osnivanju Ureda Europskog javnog tužitelja u konfrotaciji s nacionalnim kaznenim procesnim i organizacijskim pravom otvara i druga važna pitanja.

Prvo je ono o tome da li se odredbe o istražnim i drugim mjerama poklapaju s nacionalnim zakonodavstvom (posebne istražne radnje, hitne istražne radnje i sl.).

Nadalje, postavlja se pitanje kompatibilnosti odredbi o uhićenju, istražnom zatvoru i mjerama opreza. Ova je materija tim osjetljivija što se odnosi na temeljna ljudska prava (pravo na slobodu, pravo na pravični postupak i dr.) i njena nekoherentnost u domaćem i europskom pravu može imati vrlo ozbiljne posljedice.

Nadalje, problematična je odredba o ograničenosti Stalnog viječa u pogledu podizanja optužnice. Naime, ono ne može odbaciti prijedlo o podizanju optužnice, što otvara velike pravne, ali i moralne i političke probleme.

Jedno od važnih procesnih pitanja je i ono o priznavanju dokaza izvedenih u drugim državama i doseg načela locus regit actum. Odredba Uredbe kako se dokaz ne može odbaciti od strane nacionalnog suda “samo zato jer je izveden u drugoj državi” nije dovoljno jasno riješio to pitanje.

Neovisnost Europskog javnog tužitelja valja gledati i u kontekstu financija. Prvo pitanje se odnosi na plaće Europskog tužitelja i njegovog osoblja u odnosu na lokalno pravosuđe. Predvidiva (velika) razlika, barem u nekim zemljama pa i u Hrvatskoj, u korist Eurospskog tužitelja sigurno će, posebno u kontekstu koncepta “dvije stolice”, izazvati određene međuljudske i profesionalne probleme.

Isto tako, narav postupaka za kaznena djela protiv financijskih ineteresa EU je takva da se razumno može očekivati da je riječ o dugotrajnim i skupim postupcima. Odredba da troškove snosi država sigurno će u slučajevima neuspjeha optužbe generirati nezadovoljstvo država. Prema Uredbi, proračun Ureda Europskog tužitelja ne obuhvaća operativne troškove, osim fakultativno kod iznimno složenih i skupih radnji . Ali, u istom članku (91. st. 7.) Uredba navodi da praktično sve troškove snose države članice. Ovakvo će kontradiktorno pravno uređenje sigurno tražiti dodatne upute.

**3. ZAKLJUČNE NAPOMENE**

U ovome izlaganju, tek su okvirno izdovjeni najvažniji problemi pravne i političke naravi instituta Europskog javnog tužitelja. Oni su, kao i njegov opći položaj u europskom i nacionalnim pravnim sustavima rezultat kompromisa u kojemu je kvaliteta normiranja i dosljednost profiliranja institucije Europskog javnog tužitelja ustuknula pred željom da se kako-tako uvede perspektivno pravno i politički vrlo važna instuticija Europskog javnog tužitelja.

S obzirom da države vrlo neažuzrno rade na implementaciji Uredbe, da postoje mnoge nejasnoće, ali i otpori, sudbina institucija Europskog javnog tužitelja nije sasvim jasna. Danas je Europski javni tužitelj na raskrižju s kojega može postati iznimno važan instrument jačanja europejstva, dalje integracije EU i faktor jačanja tzv. pravne države na europskoj razini. Ali, isto tako, nije isključeno ni da postane pravno i politički navažni prirepak nacionalnih pravosuđa.

1. Prof. dr. Ivo Josipović, redoviti profesor Kaznenog procesnog prava na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu. Ovaj rad je izlaganje autora na međunarodnoj konferenciji “Integration of the EPPO in the National Criminal Justice Systems“ 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)