

Državno odvjetništvo Republike Hrvatske

Očitovanje Glavnog državnog odvjetnika Republike Hrvatske povodom priopćenja EPPO-a o upućivanju dopisa glavne europske tužiteljice Europskoj komisiji 21. studenog 2024.

Glavni državni odvjetnik Republike Hrvatske, a uzimajući u obzir:

- odluku Stalnog vijeća 6 Ureda europskog javnog tužitelja od 20. studenoga 2024., broj: I.789/2024,
- priopćenje Ureda europskog javnog tužitelja od 21. studenog 2024. kojim „EPPO izražava zabrinutost zbog kršenja vladavine prava u Hrvatskoj nakon odluke o sukobu nadležnosti“,
- javno priopćenje EPPO-a o upućivanju Europskoj komisiji službenog dopisa glavne europske tužiteljice 21. studenog 2024. u kojem ističe „sustavne izazove s kojima se Hrvatska suočava u pogledu poštivanja vladavine prava, u skladu s člankom 4. Uredbe (EU) 2020/2092 od 16. prosinca 2020. o općem režimu uvjetovanosti za zaštitu proračuna Europske unije (Uredba o uvjetovanosti)“,

navodi kako slijedi:

1. Stalno vijeće 6 se u svojoj odluci poziva na članak 34. stavak 1. Uredbe o EPPO¹ koji propisuje da ako se tijekom istrage koju vodi EPPO pokaže da činjenice koju su predmetom istrage ne predstavljaju kazneno djelo iz članka 22. i 23. Uredbe nadležno stalno vijeće bez nepotrebne odgode predmet upućuje nadležnim nacionalnim tijelima. Iz toga slijedi da je i Stalno vijeće zauzelo stav da je glavni državni odvjetnik Republike Hrvatske, odlučujući o sukobu nadležnosti, donio odluku u skladu s Uredbom ispravno tumačeći odredbu članka 22. stavak 2. Uredbe prema kojoj se nadležnost EPPO-a za kaznena djela u vezi sa sudjelovanjem u zločinačkoj organizaciji uspostavlja isključivo ako je u središtu kriminalnih aktivnosti takve zločinačke organizacije počinjenje nekog od kaznenih djela iz članka 22. stavka 1. Uredbe o EPPO što konkretno nije bio slučaj.

U preambuli odluke broj: I.789/2024 i priopćenju EPPO-a od 21/11/2024, navodi se tvrdnja da određivanje nacionalnim zakonom glavnog državnog odvjetnika RH nadležnim za rješavanje sukoba nadležnosti između EPPO-a i nacionalnog tužitelja je u suprotnosti s pravom Europske unije.

Takva ozbiljna tvrdnja nije obrazložena pa se mogu iznijeti samo jednako uopćena razmatranja.

Člankom 25. stavkom 6. Uredbe o EPPO, među ostalim, je propisano da države članice određuju nacionalno tijelo koje odlučuje o dodjeli nadležnosti pa ostaje nejasnim kojem pravu Europske unije je daljnja razrada te odredbe u nacionalnom pravu suprotna.

U članku 8. Zakona o provedbi Uredbe o EPPU je propisano da o sukobu nadležnosti odlučuje glavni državni odvjetnik Republike Hrvatske pri čemu:

¹ UREDBA VIJEĆA (EU) 2017/1939 od 12. listopada 2017. o provedbi pojačane suradnje u vezi s osnivanjem Ureda europskog javnog tužitelja („EPPO“)

Ovdje valja istaknuti da prema članku 125. stavkom 1. Ustava Republike Hrvatske državno odvjetništvo je samostalno i neovisno pravosudno tijelo ovlašteno i dužno postupati protiv počinitelja kaznenih djela i drugih kažnjivih djela, poduzimati pravne radnje radi zaštite imovine Republike Hrvatske te podnositi pravna sredstva za zaštitu Ustava i prava.

S obzirom na te atribute tužitelja u Republici Hrvatskoj, koji odgovaraju i zahtjevima Suda Europske unije pri definiranju pojma „neovisno pravosudno tijelo“², zabrinjava tvrdnja da je određivanje glavnog državnog odvjetnika u Republici Hrvatskoj za rješavanje sukoba nadležnosti u suprotnosti s pravom Europske unije.

Osim što nije ničim potkrijepljena, čini se i u cijelosti pogrešnom.

Naime, s obzirom na jamstva pravnog poretka Republike Hrvatske, u izvršavanju svojih dužnosti glavni državni odvjetnik postupava neovisno. Ta neovisnost proizlazi iz pravila koja se odnose na pravni položaj i ustrojstvo državnog odvjetništva, koja jamče da to tijelo nije izloženo nikakvom riziku podređenosti, osobito, pojedinačnoj uputi izvršne vlasti čime je osigurana ne samo objektivnost dužnosti glavnog državnog odvjetnika nego i neovisnost u odnosu na izvršnu vlast.

Pritom valja ukazati da u Republici Hrvatskoj upravo tužitelj pokreće i vodi istragu. Tužitelj je *dominus litis*, a ne sudac istrage ili neko drugo upravno tijelo (npr. policija). Stoga se nameće logičnim zakonsko rješenje da je čelnik državnog odvjetništva, dakle glavni državni odvjetnik Republike Hrvatske, ovlašten odlučiti o dodjeli predmeta u stadiju istrage, koju pokreće i vodi nadležni tužitelj.

Osim toga, u 14 država članica u kojima je osnovan Ured EPPO za odlučivanje o dodjeli nadležnosti u skladu s člankom 25. stavkom 6. Uredbe nadležan je glavni državni odvjetnik, te Republika Hrvatska takvom zakonskom regulativom ne predstavlja iznimku na razini Europske unije. Uzimajući si ovlast da općenito procjenjuje harmonizaciju kaznenog prava na razini EU, koja državama članicama daje širi prostor za diskrecijsku ovlast, EPPO ne samo da ne poštuje nacionalno zakonodavstvo 14 država članica već i pravo EU.

2. Javno objavljenom tvrdnjom glavne europske tužiteljice iz Službenog pisma Europskoj komisiji da postoje "sustavni izazovi s kojima se Hrvatska suočava u pogledu poštivanja vladavine prava", koja jednako nije obrazložena niti konkretizirana, EPPO ponovno izlazi izvan granica svojih ovlasti propisanih Uredbom o EPPO pri čemu ostaje nejasno iz kojih izvora crpi takve ozbiljne tvrdnje budući da na razini Europske unije u odnosu na Republiku Hrvatsku nije utvrđeno postojanje sustavnih i teških povreda vladavine prava.

Upravo EPPO, iznošenjem subjektivnih promišljanja i procjena općenito o državi Republici Hrvatskoj, grubo krši Uredbu o EPPO i postupava izvan ciljeva i razloga osnivanja Ureda europskog javnog tužitelja.

Povrh navedenog, delegirani europski javni tužitelji načinom vođenja kaznenih postupaka dovode u pitanje vladavinu prava u Republici Hrvatskoj, a kao primjeri se navode:

a) provođenje kaznenih postupaka za radnje koje su počinjenje prije stupanja na snagu Uredbe o EPPO³

² spojeni predmeti C-508/18 i C-82/19 PPU (Public Prosecutors' Offices in Lübeck and Zwickau, Germany)

³ predmeti broj Kov-epo 8/2022 i Kov-epo 6/2023

b) imenovanjem branitelja po službenoj dužnosti od strane delegiranih europskih javnih tužitelja suprotno Zakonu o kaznenom postupku koji propisuje da branitelja po službenoj dužnosti uvijek imenuje sudbena vlast redosljedom sukladnim Listi branitelja po službenoj dužnosti⁴ čime se osnažuje važnost neovisnosti odvjetnika za jamčenje prava osoba na djelotvoran pravni lijek.

3. U odnosu na daljnju iznesenu primjedbu da je glavni državni odvjetnik Republike Hrvatske „dodatno pogoršao okolnosti time što je svoju odluku temeljio isključivo na USKOK⁵-ovu tumačenju, a da pritom EPPO nije dao priliku da izrazi svoje stajalište i time ugrozio nepristranost rješavanja sukoba“ valja najprije istaknuti da je glavni državni odvjetnik Republike Hrvatske činjenicu da oba tijela provode kazneni postupak za činjenično u bitnome ista kaznena djela u vezi sa sudjelovanjem u zločinačkoj organizaciji podveo pod relevantne odredbe Uredbe.

Pri tome se nije pojavio zahtjev za tumačenjem istih jer se radi o odredbama koje ne ostavljaju prostora nikakvoj razumnoj sumnji o načinu njihove primjene (*acte clair*).

Na ovom mjestu valja primijetiti da se glavnom državnom odvjetniku Republike Hrvatske prigovara da je pristupio tumačenju pojma „neodvojivo povezanog kaznenog djela“ (*inextricably linked offences*), ističući da je riječ o pojmu pravnog sustava Europske unije koji može tumačiti jedino Sud Europske unije putem odlučivanja o prethodnom pitanju.

No, očito je da je Stalno vijeće ispustilo iz vida da je EPPO u Republici Hrvatskoj svoju nadležnost utemeljio na članku 22. stavku 2. Uredbe o EPPO, dakle zbog počinjenja kaznenih djela u sastavu zločinačke organizacije kojem je u središtu aktivnosti nanošenje štete financijskim interesima Unije, a ne na članku 22. stavak 3. Uredbe o EPPO ("neodvojivo povezana kaznena djela").

Dakle, u konkretnom predmetu nije bila riječ o "konceptu prava Europske unije" već je u prvom redu otklonjena nadležnost EPPO po osnovi iz članka 22. stavak 2. Uredbe o EPPO, a zatim podredno i po drugim osnovama (visina štete i visina zapriječenih kazni).

U odnosu na ključni dio ove primjedbe i to da se EPPO nije omogućilo iznijeti svoje mišljenje, valja primijetiti da Stalno vijeće evidentno promatra postupak odlučivanja o sukobu/dodjeli nadležnosti kroz sastojke prava na pošteno suđenje iz članka 6. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda koje se isključivo odnose na okrivljene osobe. Promašeno smjerajući iz pozicije osobe optužene za kaznena djela na točku 2.d članka 6. Konvencije (tzv. jednakost oružja), potrebno je istaknuti osnove prava na pošteno suđenje i to da ovdje nije riječ o dvije stranke koje su u nejednakom položaju, o fizičkoj ili pravnoj osobi s jedne strane i ovlaštenom tužitelju s druge strane (u pravilu jačoj strani), već o dva tužitelja – nacionalnom i europskom, jednakih procesnih prava i dužnosti usmjerenim na suzbijanje počinjenja kaznenih djela u okvirima svoje nadležnosti. Stoga je potpuno pogrešno pozivati se na prava Konvencije koja pripadaju pojedincima optuženim za kaznena djela.⁶

⁴ Hrvatska odvjetnička komora sudovima dostavlja popis branitelja koji pristaju biti branitelji po službenoj dužnosti, te potom vodeći računa o pravičnoj dodjeli te dužnosti, žurnosti i raspoloživosti branitelja s popisa, sudbena vlast određuju branitelja koji će okrivljeniku biti postavljen po službenoj dužnosti.

⁵ Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta

⁶ odluke ESLJP Kontalexis protiv Grčke, Haarde protiv Islanda, Thiam protiv Francuske

4. Konačno, kako je to detaljno obrazloženo u Odluci o dodjeli nadležnosti Glavnog državnog odvjetnika RH, EPPO je postupao suprotno načelu lojalne suradnje i zahtjevima Uredbe o EPPO o međusobnom obavještanju. Uočivši da se radi o kaznenim djelima za koje je dužan uzdržati se od nadležnosti, EPPO je odgodio obavijest nacionalnom tužitelju pozivajući se naknadno na članak 41. Unutarnjeg pravilnika i potrebu očuvanja integriteta istrage što je u suprotnosti s Uredbom o EPPO jer ista ne propisuje mogućnost neobavještanja zbog bilo kojeg razloga već se temelji prije svega na načelu lojalne suradnje i podijeljene nadležnosti, a ne nadmetanja. Stoga se ukazuje ironičnom tvrdnja Stalnog vijeća koje u svojoj odluci izražava žaljenje da Glavni državni odvjetnik RH, prilikom donošenja odluke o sukobu nadležnosti, nije uzeo u obzir načelo lojalne suradnje koje obvezuje EPPO i nadležna nacionalna tijela da se međusobno podupiru i obavještavaju kako bi učinkovito suzbijali kaznena djela iz nadležnosti EPPO-a.