

DRŽAVNO ODVJETNIŠTVO KAO IZDAVATELJ EUROPSKOG ISTRAŽNOG NALOGA NAKON PRESUDE SUDA EUROPSKE UNIJE U PREDMETU C-584/19*

Stručni rad

UDK 341.645(4)EU
343.126(4)EU
341.49:343.14(4)EU

Primljeno: 10. siječnja 2022.

Dr. sc. Elizabeta Ivičević Karas**

Dr. sc. Marin Bonačić***

U članku se analizira presuda u predmetu C-584/19 od 8. prosinca 2020. godine, u kojoj je Sud Europske unije dao odgovor na pitanje obuhvaćaju li pojmovi „pravosudno tijelo“ i „tijelo izvršitelj“ iz Direktive 2014/41/EU o europskom istražnom nalogu u kaznenim stvarima i javno tužiteljstvo određene države članice. Sud je zaključio da javno tužiteljstvo može biti izdavatelj europskog istražnog naloga neovisno o tome postoji li u toj državi članici odnos zakonske podređenosti javnog tužiteljstva prema izvršnoj vlasti, kao i postoji li opasnost od izravne ili neizravne podložnosti pojedinačnim nalogima i uputama te vlasti pri izdavanju europskog istražnog naloga, što se razlikuje od odluka u ranijim predmetima koji su se odnosili na europski uhidbeni nalog. Analizira se i utjecaj navedene presude na hrvatsko pravo uzimajući u obzir činjenicu da je državno odvjetništvo prema Ustavu Republike Hrvatske samostalno i neovisno pravosudno tijelo, uz zaključak da je značajna prvenstveno za slučajeve u kojima će domaća tijela izvršavati europske istražne naloge koje je izdalo javno tužiteljstvo države članice hijerarhijski podređeno određenom tijelu izvršne vlasti.

Ključne riječi: europski istražni nalog, EIN, pravosudno tijelo, tijelo izdavatelj, javno tužiteljstvo, državno odvjetništvo, Sud Europske unije

„Članak 1. stavak 1. i članak 2. točku (c) Direktive 2014/41/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 3. travnja 2014. o Europskom istražnom nalogu u kaznenim stvarima treba tumačiti na način da je javni tužitelj države članice, odnosno, općenitije, javno tužiteljstvo države članice, obuhvaćeno pojmovima „pravosudno tijelo“ i „tijelo izdavatelj“ u smislu tih odredbi, neovisno o mogućem postojanju odnosa zakonske podređenosti između tog

* Ovaj rad nastao je u okviru projekta Europski istražni nalog - Pravna analiza i praktične dvojbe međunarodne suradnje koji je financiran sredstvima Programa za pravosuđe Europske unije (2014-2020)

** Dr. sc. Elizabeta Ivičević Karas, redovita profesorica na Katedri za kazneno procesno pravo, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

*** Dr. sc. Marin Bonačić, izvanredni profesor na Katedri za kazneno procesno pravo, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

javnog tužitelja, odnosno tog javnog tužiteljstva, i izvršne vlasti te države članice i izloženosti navedenog javnog tužitelja, odnosno navedenog javnog tužiteljstva, opasnosti od izravne ili neizravne podložnosti pojedinačnim nalogima ili uputama te vlasti u okviru donošenja europskog istražnog naloga.“

Presuda Velikog vijeća Suda Europske unije u predmetu C-584/19 od 8. prosinca 2020.

1. ČINJENIČNO STANJE I PRETHODNO PITANJE

Presuda Velikog vijeća Suda Europske unije (dalje: Sud EU-a) u predmetu C-584/19 (*Staatsanwaltschaft Wien protiv A. i drugih*) donesena je u povodu zahtjeva za prethodnu odluku koju je Sudu uputio Zemaljski kazneni sud u Beču na temelju članka 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, a u okviru zahtjeva za izvršenje u Austriji europskog istražnog naloga koji je izdalo Državno odvjetništvo u Hamburgu u odnosu na osobu A. i druge nepoznate osobe osumnjičene za krivotvorenje bankovnih naloga za plaćanje.¹ Zahtjev se odnosio na tumačenje čl. 1. st. 1.² i čl. 2. t. (c)³ Direktive 2014/41/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 3. travnja 2014. o europskom istražnom nalogu u kaznenim stvarima (dalje: Direktiva o EIN-u).⁴

U navedenom predmetu Zemaljski kazneni sud u Beču postavio je prethodno pitanje može li se Državno odvjetništvo u Hamburgu smatrati „pravosudnim tijelom“ u smislu čl. 1. st. 1. Direktive o EIN-u i može li ono biti obuhvaćeno pojmom „tijelo izdavatelj“ u smislu čl. 2. t. (c) Direktive o EIN-u, a posebno pojmom „javni tužitelj“ iz čl. 2. t. (c) i Direktive o EIN-u, budući da prema njemačkom zakonodavstvu to državno odvjetništvo od ministra pravosuđa u Hamburgu može primati upute, uključujući upute za postupanje u konkretnim slučajevima.⁵ Drugim riječima, pitanje je bilo ulazi li javno tužiteljstvo države članice u pojam „pravosudnog tijela“ i „tijela izdavatelja“ bez obzira na eventualni zakonom ustanovljeni odnos podređenosti javnog tužitelja izvršnoj vlasti, uključujući izravnu ili neizravnu podložnost pojedinačnim nalogima i uputama pri donošenju europskog istražnog naloga.⁶ Naime sud koji je postavio prethodno pitanje referirao se na praksu Suda EU-a u kojoj pojam „pravosudnog tijela koje izdaje uhidbeni nalog“ iz čl. 6. st.

¹ Sud Europske unije, presuda u predmetu C-584/19 od 8. prosinca 2020., § 2.

² „Europski istražni nalog (EIN) sudska je odluka koju izdaje ili potvrđuje pravosudno tijelo države članice (država izdavateljica) radi izvršavanja jedne ili nekoliko posebnih istražnih mjera u drugoj državi članici (država izvršiteljica) u svrhu pribavljanja dokaza u skladu s odredbama ove Direktive.“

³ „...tijelo izdavatelj“ znači:

i. sudac, sud, istražni sudac ili javni tužitelj nadležan u dotičnom predmetu; ili

ii. bilo koje drugo nadležno tijelo, kako je određeno u državi izdavateljici, koje u dotičnom slučaju djeluje kao istražno tijelo u kaznenom postupku s nadležnošću za prikupljanje dokaza u skladu s nacionalnim pravom. Osim toga, prije prosljeđivanja tijelu izvršitelju, EIN se potvrđuje nakon što sudac, sud, istražni sudac ili javni tužitelj u državi izdavateljici pregleda njegovu sukladnost s uvjetima za izdavanje EIN-a u okviru ove Direktive, a posebno s uvjetima iz članka 6. stavka 1. Ako je EIN potvrdilo pravosudno tijelo“...

⁴ Direktiva 2014/41/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 3. travnja 2014. o europskom istražnom nalogu u kaznenim stvarima (SL L 130, 1. 5. 2014., str. 1).

⁵ Sud EU-a, C-584/19 od 8. prosinca 2020., § 22.

⁶ *Ibid.*, § 38.

1. Okvirne odluke Vijeća od 13. lipnja 2002. o europskom uhidbenom nalogu i postupcima predaje između država članica (2002/584/PUP)⁷ (dalje: Okvirna odluka o EUN-u) nije obuhvatio državna odvjetništva država članica u kojima postoji opasnost takve podložnosti.⁸

2. IZ OBRAZLOŽENJA PRESUDE

U razmatranom predmetu Sud je najprije istaknuo da, za razliku od Okvirne odluke o EUN-u, čl. 2. t. (c) i. Direktive o EIN-u „izričito propisuje da je javni tužitelj jedno od tijela, poput suca, suda ili istražnog suca, za koje se smatra da je ‘tijelo izdavatelj’“,⁹ pod jedinim uvjetom da je prema nacionalnom pravu javni tužitelj nadležan za određivanje istražnih mjera u određenom predmetu,¹⁰ a ne i pod uvjetom da ne postoji zakonski odnos podređenosti prema izvršnoj vlasti države članice.¹¹ Činjenica da je europski istražni nalog izdao ili potvrdio javni tužitelj tom nalogu daje svojstvo sudske odluke.¹²

Naime Sud EU-a objasnio je da su postupak izdavanja i potvrđivanja europskog istražnog naloga, kao i jamstva koja se pritom primjenjuju, različita u odnosu na europski uhidbeni nalog.¹³ Kada javni tužitelj izdaje ili potvrđuje europski istražni nalog, mora primjenjivati postupovna jamstva nacionalnog prava, koja jamstva moraju biti usklađena s direktivama EU-a o procesnim jamstvima¹⁴ te s pravima iz Povelje EU-a.¹⁵ Štoviše, države članice u odnosu na europski istražni nalog moraju osigurati jednaka pravna sredstva dostupna u sličnom domaćem slučaju¹⁶ te poštovanje prava obrane i pravičnosti postupka u ocjeni pribavljenih dokaza.¹⁷

Sud je nadalje upozorio na više mehanizama osiguranja primjene načela razmjernosti i poštovanja postupovnih i temeljnih prava. Tako, prvo, postoji mogućnost da se za izvršenje europskog istražnog naloga u državni izvršiteljici traži sudske odobrenje ako to propisuje nacionalno pravo (čl. 2. t. (d) Direktive o EIN-u).¹⁸ Drugo, postoji mogućnost savjetovanja s tijelom izdavatelja, nakon čega može uslijediti povlačenje europskog istražnog naloga (čl. 6. st. 3. Direktive o EIN-u).¹⁹ Treće, tijelo izvršenja može primijeniti i drugu istražnu mjeru umjesto one koja je zatražena ako ta druga mjera manje zadire u temeljna prava (čl. 10. Direktive o EIN-u).²⁰ I konačno, četvrto, priznanje i izvršenje

⁷ Okvirna odluka Vijeća od 13. lipnja 2002. o europskom uhidbenom nalogu i postupcima predaje između država članica (2002/584/PUP), SL L 190, 18. 7. 2002, str. 1.

⁸ Sud EU-a, C-584/19 od 8. prosinca 2020., § 48.

⁹ *Ibid.*, § 50.

¹⁰ *Ibid.*, § 52.

¹¹ *Ibid.*, § 54.

¹² *Ibid.*, § 55.

¹³ *Ibid.*, § 56.

¹⁴ *Ibid.*, § 58.

¹⁵ *Ibid.*, § 59.

¹⁶ *Ibid.*, § 60.

¹⁷ *Ibid.*, § 62.

¹⁸ *Ibid.*, § 65.

¹⁹ *Ibid.*, § 66.

²⁰ *Ibid.*, § 67.

europskog istražnog naloga može se odbiti ako bi ono bilo protivno obvezama države izvršiteljice iz čl. 6. Ugovora o Europskoj uniji i Povelje o pravima (čl. 11. st. 1. t. (f) Direktive o EIN-u).²¹

Naposljetku, Sud EU-a istaknuo je različite ciljeve europskog uhidbenog naloga i europskog istražnog naloga. Za razliku od europskog uhidbenog naloga, koji za cilj ima uhićenje i predaju tražene osobe „radi vođenja kaznenog progona, izvršenja kazne zatvora ili naloga za oduzimanje slobode“, europski istražni nalog za cilj ima „izvršavanje jedne ili nekoliko posebnih istražnih mjera u svrhu pribavljanja dokaza“.²² To znači da europski istražni nalog, za razliku od europskog uhidbenog naloga, ne podrazumijeva zadiranje u pravo na osobnu slobodu pojedinca.²³

3. KOMENTAR

Pitanje neovisnosti državnog odvjetništva (javnog tužiteljstva) kao pretpostavke da bi se ono moglo smatrati pravosudnim tijelom ovlaštenim za izdavanje europskog istražnog naloga pojavilo se nakon presude Suda EU-a u spojenim predmetima C-508/18 (*Parquet de Lübeck*) i C-82/19 PPU (*Parquet de Zwickau*).²⁴ U tim predmetima Sud je odlučio da pojam „pravosudnog tijela koje izdaje uhidbeni nalog“ prema Okvirnoj odluci o EUN-u „ne obuhvaća državna odvjetništva države članice koja su, u okviru donošenja odluke o izdavanju europskog uhidbenog naloga, izravno ili neizravno izložena riziku podređenosti nalozima ili pojedinačnim uputama izvršne vlasti, poput ministarstva pravosuđa“.²⁵ Kako Okvirna odluka ne specificira koja se tijela mogu smatrati pravosudnim tijelima ovlaštenima za izdavanje EUN-a, nego u čl. 6. samo navodi da su to tijela nadležna za izdavanje u skladu s pravom države izdavanja, Sud je istoga dana u predmetu C-509/18 (*Prosecutor General of Lithuania*) odlučio i da pojam „pravosudno tijelo koje izdaje uhidbeni nalog“ obuhvaća „glavnog državnog odvjetnika države članice, koji je, iako ustrojstveno neovisan o sudbenoj vlasti, nadležan za vođenje kaznenog progona te koji na temelju svojeg položaja u toj državi članici uživa jamstvo neovisnosti u odnosu na izvršnu vlast u okviru izdavanja europskog uhidbenog naloga“.²⁶

Odgovor na pitanje primjenjuju li se navedeni standardi i kod izdavanja europskog istražnog naloga bio je od velike važnosti jer je samo jedna država članica propisala da isključivo sudovi mogu izdavati EIN-e,²⁷ dok su sve druge ovlastile i državnog odvjetnika za njihovo izdavanje. Već nakon donošenja presude u spojenim predmetima C-508/18 i C-82/19 PPU isticalo se da se isti standardi ne bi trebali primjenjivati u kontekstu EIN-a zbog razlike u pravima koja se ograničavaju te stupnju zadiranja u ta prava, ali da bi bilo

²¹ *Ibid.*, § 68.

²² *Ibid.*, § 72.

²³ *Ibid.*, § 73.

²⁴ Sud EU-a, C-508/18 i C-82/19 PPU od 27. svibnja 2019.

²⁵ *Ibid.*, § 91.

²⁶ Sud EU-a, C-509/18 od 27. svibnja 2019., § 58.

²⁷ Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Directive 2014/41/EU of the European Parliament and of the Council of 3 April 2014 regarding the European Investigation Order in criminal matters, COM(2021) 409 final, od 20. 7. 2021., str. 3.

razumno očekivati da se navedeni standardi primjenjuju kod dokaznih radnji koje najviše zadiru u prava okrivljenika.²⁸

Sud EU-a navedeno je pitanje razriješio u predmetu C-584/19 odlučivši da se javno tužiteljstvo države članice smatra pravosudnim tijelom i tijelom izdavateljem EIN-a neovisno o tome postoji li odnos zakonske podređenosti tijelima izvršne vlasti ili opasnost izravne ili neizravne podložnosti pojedinačnim nalogima ili uputama te vlasti. Odluka se temelji na nekoliko razlika u odnosu na izdavanje EUN-a: a) Direktiva o EIN-u izričito propisuje da se javni tužitelj smatra tijelom izdavateljem, bez postavljanja uvjeta nepostojanja podređenosti prema izvršnoj vlasti, b) postupak izdavanja i potvrđivanja EIN-a, kao i jamstva koja se primjenjuju, razlikuju se te u postupku izdavanja EIN-a postoji više mehanizama osiguranja primjene načela razmjernosti i poštovanja postupovnih i temeljnih prava, te c) EIN ne podrazumijeva zadiranje u pravo na osobnu slobodu pojedinca. U tom kontekstu zanimljivo je i mišljenje nezavisnog odvjetnika Manuela Camposa Sánchez-Bordone o tome koje bi bile posljedice suprotne odluke Suda.²⁹ Prema njegovu mišljenju to bi vjerojatno dovelo do značajne pravne nesigurnosti i kašnjenja u provođenju istraga s prekograničnom dimenzijom, radilo bi se o prikrivenoj izmjeni Direktive i prebacivanju državnih odvjetništava određenih država u kategoriju tijela koja ne mogu samostalno izdavati EIN-e niti ih potvrđivati te bi se time narušila volja zakonodavca EU-a, koji Direktivom nije htio mijenjati institucionalne i postupovne sustave država članica.³⁰

U odnosu na Republiku Hrvatsku navedena presuda Suda u predmetu C-584/19 posebno je relevantna u situacijama kada je hrvatsko tijelo izvršitelj europskog istražnog naloga, i to kada je tijelo izdavatelj javno tužiteljstvo države članice, ustrojeno po modelu hijerarhijske podređenosti određenom tijelu izvršne vlasti, a u pravilu je to ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa. No kada je hrvatsko državno odvjetništvo izdavatelj europskog istražnog naloga, ni prije ove presude Suda EU-a nije trebalo biti dvojbi u postupanju od strane tijela izvršitelja. Naime državno je odvjetništvo prema odredbi čl. 121.a Ustava Republike Hrvatske³¹ „samostalno i neovisno pravosudno tijelo“. Ono nije samo „ovlašteno i dužno postupati protiv počinitelja kaznenih i drugih kažnjivih djela“ nego je jednako tako ovlašteno i dužno „podnositi pravna sredstva za zaštitu Ustava i zakona“ (čl. 121.a Ustava), za koju zadaću je nužno da državni odvjetnici budu objektivni i nepristrani te slobodni od bilo kakva utjecaja ili nadzora od strane upravnih ili drugih tijela.³² No unatoč tome državno odvjetništvo „prema vani“, kako je naveo Krapac, nije tijelo sudbene vlasti, jer su nositelji sudbene vlasti u Republici Hrvatskoj isključivo sudovi.³³ Istovremeno, državno odvjetništvo nije ni tijelo izvršne vlasti jer je o njoj

²⁸ Ivičević Karas, Elizabeta; Burić, Zoran; Bonačić, Marin; Maršavelski, Aleksandar, *The effects of the ECJ "Parquet de Lübeck" judgement on Croatian criminal justice system*, dostupno na: <https://eio-lapd.eu/2020/11/08/the-effects-of-the-ecj-parquet-de-lubeck-judgement-on-croatian-criminal-justice-system> (15. 1. 2022.).

²⁹ Predmet C-584/19, Mišljenje nezavisnog odvjetnika Manuela Camposa Sánchez-Bordone od 16. srpnja 2020.

³⁰ *Ibid.*, § 91.

³¹ Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.

³² Krapac, Davor, Kazneno procesno pravo Prva knjiga: Institucije, Narodne novine, Zagreb, 2020, str. 216.

³³ *Ibid.*

neovisno.³⁴ U tom smislu državno odvjetništvo u Republici Hrvatskoj samostalno je i neovisno pravosudno tijelo, čije je ustrojstvo, sukladno ustavnom okviru, detaljno uređeno Zakonom o državnom odvjetništvu.³⁵

4. POSTSCRIPTUM: PRESUDA U PREDMETU C-724/19

Položaj državnog odvjetništva kao izdavatelja europskog istražnog naloga dodatno je razjašnjen najnovijom presudom Suda Europske unije u predmetu C-724/19.³⁶ U tom predmetu bugarsko državno odvjetništvo, kao ovlaštenu izdavatelju europskih istražnih naloga u predraspravnoj fazi kaznenog postupka prema Zakonu o europskom istražnom nalogu, izdalo je 15. kolovoza 2018. četiri europska istražna naloga za pribavljanje podataka o prometu i lokaciji koji se odnose na telekomunikacije u Belgiji, Njemačkoj, Austriji i Švedskoj iako prema nacionalnom Zakoniku o kaznenom postupku u predraspravnoj fazi takav nalog na zahtjev državnog odvjetnika izdaje sud. Belgijski istražni sudac, za razliku od tijela izvršitelja drugih država, proslijedio je odluku o priznavanju europskog istražnog naloga.³⁷ Kako bi ocijenio je li optužnica osnovana, bugarski Specijalni kazneni sud uputio je Sudu EU-a dva prethodna pitanja: je li nacionalni propis koji ovlašćuje državnog odvjetnika na izdavanje EIN-a radi pribavljanja podataka, za što je u istom slučaju na nacionalnoj razini nadležan sudac, u skladu s Direktivom (čl. 2. toč. c podtoč. i.) i načelom ekvivalentnosti te zamjenjuje li priznanje EIN-a od strane nadležnog tijela države izvršiteljice potrebni sudbeni nalog.³⁸ U odnosu na prvo pitanje Sud je odlučio da navedeni članak Direktive treba tumačiti na način da nije dopušteno da državni odvjetnik u predraspravnoj fazi kaznenog postupka bude nadležan za izdavanje EIN-a u situaciji kada je u okviru sličnog nacionalnog postupka donošenje istražne mjere u isključivoj nadležnosti suca. U odnosu na drugo pitanje Sud je odlučio da priznanje EIN-a ne može zamijeniti zahtjeve koji se primjenjuju u državi izdavateljici.³⁹

Presuda Suda u predmetu C-724/19 pokazuje da ovlast javnog tužitelja da samostalno izdaje EIN-e može biti ograničena u slučajevima kada se EIN-om traži izvršenje istražne mjere koja zadire u prava pojedinca.⁴⁰ Sama Direktiva o EIN-u ne sadrži pravilo o tome koje istražne mjere zahtijevaju sudbeni nalog, nego se odluka o tome ostavlja svakoj državi članici, uz pravilo da javni tužitelj ne može izdati EIN u svim slučajevima kada nije ovlašten to učiniti u nacionalnom kaznenom postupku. Za tijela izvršitelje, pa i Državno odvjetništvo RH, presuda je relevantna jer će prilikom priznavanja EIN-a trebati voditi računa i o tome je li javno tužiteljstvo ovlašteno naložiti poduzimanje istražne radnje čije se izvršenje zahtijeva u domaćem kaznenom postupku.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Zakon o državnom odvjetništvu, Narodne novine 67/18.

³⁶ Sud EU-a, C-724/19 od 16. prosinca 2021.

³⁷ *Ibid.*, § 19.–22.

³⁸ *Ibid.*, § 23.–26.

³⁹ *Ibid.*, § 56.

⁴⁰ Sukladno recitalu 16 Direktive o EIN-u to bi, ovisno o nacionalnom pravu, primjerice mogle biti mjere koje krše pravo na privatnost ili pravo na vlasništvo.

THE STATE ATTORNEY'S OFFICE AS THE ISSUER OF THE EUROPEAN INVESTIGATION ORDER FOLLOWING THE JUDGMENT OF THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION IN CASE C-584/19

The paper analyses the judgment in Case C-584/19 of 8 December 2020, in which the Court of Justice of the European Union answered the question whether the terms "judicial authority" and "executing authority" in Directive 2014/41/EU on the European Investigation Order in criminal matters also includes the public prosecutor's office of a certain Member State. The Court concluded that the Public Prosecutor's Office could be the issuer of a European Investigation Order regardless of whether there was a relationship of legal subordination of the Public Prosecutor's Office to the executive in that Member State, or whether there was a risk of directly or indirectly being subject to individual instructions from the executive when issuing a European Investigation Order. This differs from decisions in earlier cases relating to the European Arrest Warrant. The impact of this judgment on Croatian law is also analysed, taking into account that the State Attorney's Office is an independent judicial authority according to the Constitution of the Republic of Croatia. The conclusion is that this judgement is important primarily for cases where domestic bodies execute European Investigation Orders issued by the public prosecutor's office of a Member State hierarchically subordinate to a particular executive body.

Keywords: European Investigation Order, EIO, judicial authority, issuing authority, Public Prosecutor's Office, State Attorney's Office, Court of Justice of the European Union

Elizabeta Ivičević Karas, PhD, Full Professor at the Chair of Criminal Procedural Law of the Faculty of Law, University of Zagreb

Marin Bonačić, PhD, Associate Professor at the Chair of Criminal Procedural Law of the Faculty of Law, University of Zagreb