



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE
TAMARE ČAPETA
od 22. lipnja 2023.¹

Predmet C-281/22

**G. K.,
B. O. D. GmbH,
S. L.
uz sudjelovanje:**

Österreichischer Delegierter Europäischer Staatsanwalt

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Oberlandesgericht Wien (Visoki zemaljski sud u Beču, Austrija))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Pravosudna suradnja u kaznenim stvarima – Ured europskog javnog tužitelja – Uredba (EU) 2017/1939 – Prekogranične istrage – Istražne mjere delegirane pomoćnom delegiranom tužitelju – Prethodno sudsko odobrenje – Djelotvorno sudsko preispitivanje – Načelo uzajamnog priznanja – Temeljna prava”

1. Ured europskog javnog tužitelja (u daljnjem tekstu: EPPO), tijelo kojem su dodijeljene ovlasti istrage i kaznenog progona kaznenih djela koja utječu na financijske interese Unije, započeo je s radom 1. lipnja 2021. U ovom se predmetu od Suda prvi put traži da tumači pravni instrument kojim se osniva taj ured i kojim se utvrđuju pravila njegova funkcioniranja, Uredbu o EPPO-u².
2. Kaznena djela koja utječu na financijske interese Unije često uključuju aktere iz više država članica. Stoga EPPO, kako bi ispunio svoju zadaću, mora biti u mogućnosti provoditi prekogranične istrage. Takve istrage uključuju delegiranog europskog tužitelja koji vodi predmet (u daljnjem tekstu: DET koji vodi predmet)³, koji provodi istragu u jednoj državi članici, i pomoćnog delegiranog europskog tužitelja (u daljnjem tekstu: pomoćni DET)⁴, kojem je dodijeljeno izvršenje istražne mjere u drugoj državi članici. U ovom se predmetu od Suda traži da pojasni određene aspekte Uredbe o EPPO-u koji se odnose na takve prekogranične istrage.
3. Tri pitanja suda koji je uputio zahtjev mogu se ocijeniti zajedno. Taj sud u biti pita koji nacionalni sud (ili sudovi) treba dati sudsko odobrenje za istražnu mjeru u državi članici različitoj od one u kojoj EPPO provodi glavnu istragu. Ako odobrenje treba dati sud u državi pomoćnog DET-a, koji bi trebao biti opseg tog sudskog preispitivanja i ima li u tom postupku ikakvu ulogu prethodno sudsko odobrenje u drugoj državi članici?

¹ Izvorni jezik: engleski

² Uredba Vijeća (EU) 2017/1939 od 12. listopada 2017. o provedbi pojačane suradnje u vezi s osnivanjem Ureda europskog javnog tužitelja (SL 2017., L 283, str. 1.) (u daljnjem tekstu: Uredba o EPPO-u)

³ Vidjeti članak 2. stavak 5. Uredbe o EPPO-u.

⁴ Vidjeti članak 2. stavak 6. Uredbe o EPPO-u.

4. To nikako nije jednostavno pitanje. Sudionici u ovom predmetu predlažu dva međusobno isključiva shvaćanja članka 31. i 32. Uredbe o EPPO-u. Kao što ću to pokazati, ta se dva proturječna rješenja oslanjaju na standardne metode tumačenja koje primjenjuje Sud: tumačenje teksta, konteksta, ciljeva i zakonodavne povijesti⁵ Uredbe o EPPO-u. Nijedan od predloženih ishoda ne može se u potpunosti opravdati na temelju svih navedenih tehnika tumačenja. Međutim, Sud će morati odabrati jedan od njih.

I. Činjenično stanje, mjerodavno pravo i prethodna pitanja

5. EPPO posredstvom delegiranog europskog tužitelja u Saveznoj Republici Njemačkoj (München) provodi istragu protiv osoba G. K. i S. L. te društva B. O. D. GmbH (u daljnjem tekstu: okrivljenici). Okrivljenici se sumnjiče da su naveli lažne podatke kako bi zaobišli carinske odredbe prilikom uvoza biodizela (podrijetlom iz SAD-a) u Europsku uniju, što je dovelo do gubitka prihoda u iznosu od otprilike 1 295 000 eura. Taj navodni gubitak predstavlja financijski interes Unije i stoga je u nadležnosti EPPO-a⁶.

6. Iako se glavna istraga provodi u Njemačkoj, EPPO je smatrao da je potrebno prikupiti dokaze u drugim državama članicama. Stoga je smatrao potrebnim provesti prekograničnu istragu u drugim državama članicama, uključujući Austriju. Konkretno, DET koji vodi predmet naložio je provedbu pretrage i oduzimanja imovine okrivljenikâ u Austriji.

7. U skladu s austrijskim pravom, za takvu istražnu mjeru potrebno je prethodno sudsko odobrenje. Pomoćni DET stoga je zatražio i ishodio sudske naloge za pretragu stambenih i poslovnih prostora okrivljenikâ radi oduzimanja potencijalno inkriminirajućih dokumenata i hardvera.

8. Kao što je to objašnjeno na raspravi, od njemačkih sudova nije zatraženo prethodno sudsko preispitivanje traženih mjera pretrage i oduzimanja niti su ga oni proveli, iako bi to bilo potrebno u usporedivoj situaciji na nacionalnoj razini. To je posljedica načina na koji je Njemačka provela članak 31. stavak 3. Uredbe o EPPO-u. U skladu s takvom provedbom, nije potrebno dati sudsko odobrenje za prekogranične istrage ako se istražna mjera provodi u državi članici čijim se pravom također zahtijeva prethodno sudsko odobrenje⁷. U tom je slučaju sud te druge države članice nadležan odobriti istražnu mjeru. Zbog toga DET koji vodi predmet nije zatražio sudsko odobrenje u Njemačkoj.

9. Okrivljenici su 1. prosinca 2021. Oberlandesgerichtu Wien (Visoki zemaljski sud u Beču, Austrija), sudu koji je uputio zahtjev, podnijeli žalbe protiv naloga za pretragu koje su odobrila četiri austrijska suda. Tvrde da odobrene mjere pretrage i oduzimanja nisu bile nužne ni proporcionalne.

⁵ Vidjeti, primjerice, sljedeća nedavna objašnjenja u pogledu metode tumačenja koju primjenjuje Sud. „[...] prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, prilikom tumačenja neke odredbe prava Unije treba voditi računa ne samo o njezinu tekstu nego i o njezinu kontekstu i ciljevima koji se žele postići propisom kojega je ona dio [...]”. Vidjeti, primjerice, presudu od 2. veljače 2023., *Towarzystwo Ubezpieczeń Ż (Zavaravajući tipski osiguravajući ugovori)* (C-208/21, EU:C:2023:64, t. 76. i navedenu sudsku praksu). Vidjeti također presudu od 13. listopada 2022., *Perfumesco.pl* (C-355/21, EU:C:2022:791, t. 39.). „Nastanak neke odredbe prava Unije može se također pokazati važnim za njezino tumačenje [...]”.

⁶ Određena razina usklađenosti u pogledu elemenata financijskih kaznenih djela koja utječu na interese Unije predviđa se Direktivom (EU) 2017/1371 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. srpnja 2017. o suzbijanju prijevара počinjenih protiv financijskih interesa Unije kaznenopravnim sredstvima (SL 2017., L 198, str. 29.) (u daljnjem tekstu: Direktiva o zaštiti financijskih interesa Unije).

⁷ Gesetz zur Ausführung der EU-Verordnung zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (Savezni zakon o provedbi osnivanja Ureda europskog javnog tužitelja) od 10. srpnja 2020. (BGBl. I S., str. 1648.), članak 3. stavak 2.

10. Sud koji je uputio zahtjev objašnjava da je tijekom glavnog postupka austrijski pomoćni DET tvrdio da je Uredbom o EPPO-u uspostavljena nova vrsta pravnog okvira za prekogranične istražne mjere, prema kojem se njihovo opravdanje treba ispitati samo u državi članici DET-a koji vodi predmet. Sud države pomoćnog DET-a ne može ocijeniti materijalnu valjanost istražne mjere. Taj sud može samo provjeriti je li mjera u skladu s formalnim i postupovnim zahtjevima za njezino izvršenje. Pomoćni DET stoga je smatrao da žalbe treba odbiti.

11. Stoga se sud koji je uputio zahtjev suočava s pitanjem jesu li sudovi države članice pomoćnog DET-a ovlašteni provesti potpuno preispitivanje kakvo bi proveli u isključivo nacionalnom kontekstu ili bi, kada je riječ o prekograničnim istragama EPPO-a, njihovo preispitivanje trebalo ograničiti samo na postupovna pitanja koja se odnose na izvršenje takvih istražnih mjera. Taj sud smatra da odgovor na to pitanje ovisi o tumačenju članka 31. i članka 32. Uredbe o EPPO-u.

12. Člankom 31. Uredbe o EPPO-u, naslovljenim „Prekogranične istrage”, u stavcima 1. do 3. predviđa se:

„1. Delegirani europski tužitelji blisko surađuju te pomažu jedni drugima i redovito se savjetuju u prekograničnim predmetima. Ako se mjera treba poduzeti u državi članici koja nije država članica delegiranog europskog tužitelja koji vodi predmet, taj delegirani europski tužitelj odlučuje o donošenju potrebne mjere i dodjeljuje je delegiranom europskom tužitelju koji se nalazi u državi članici u kojoj se ta mjera treba provesti.

2. Delegirani europski tužitelj koji vodi predmet može dodijeliti svaku mjeru koja mu je na raspolaganju u skladu s člankom 30. [Opravdanje] i donošenje takvih mjera uređeni su pravom države članice delegiranog europskog tužitelja koji vodi predmet. Ako delegirani europski tužitelj koji vodi predmet dodijeli istražnu mjeru jednom delegiranom europskom tužitelju ili više njih iz druge države članice, o tome istodobno obavještuje svojeg nadzornog europskog tužitelja.

3. Ako je prema pravu države članice pomoćnog delegiranog europskog tužitelja za mjeru potrebno sudsko odobrenje, pomoćni delegirani europski tužitelj takvo odobrenje dužan je pribaviti u skladu s pravom te države članice.

Ako se za dodijeljenu mjeru odbije izdati sudsko odobrenje, delegirani europski tužitelj koji vodi predmet povlači dodjelu mjere.

Međutim, ako prema pravu države članice pomoćnog delegiranog europskog tužitelja takvo sudsko odobrenje nije potrebno, ali je potrebno prema pravu države članice delegiranog europskog tužitelja koji vodi predmet, delegirani europski tužitelj koji vodi predmet dužan je pribaviti odobrenje i podnijeti ga zajedno s dodjelom mjere.”

13. Člankom 32. Uredbe o EPPO-u, naslovljenim „Izvršavanje dodijeljenih mjera”, predviđa se:

„Dodijeljene mjere provode se u skladu s ovom Uredbom i pravom države članice pomoćnog delegiranog europskog tužitelja. Formalnosti i postupci koje je izričito naveo delegirani europski tužitelj koji vodi predmet poštuju se, osim ako su takve formalnosti i takvi postupci protivni temeljnim načelima prava države članice pomoćnog delegiranog europskog tužitelja.”

14. U tim je okolnostima sud koji je uputio zahtjev, odnosno Oberlandesgericht Wien (Visoki zemaljski sud u Beču), odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

- „1. Treba li pravo Unije, osobito članak 31. stavak 3. prvi podstavak i članak 32. [Uredbe o EPPO-u], tumačiti na način da se prilikom prekograničnih istraga u slučaju potrebnog sudskog odobrenja mjere koja se treba provesti u državi članici pomoćnog delegiranog europskog tužitelja moraju provjeriti svi materijalni elementi poput kažnjivosti prema kaznenim propisima, postojanja sumnje u počinjenje kaznenog djela, potrebe za tom mjerom i proporcionalnosti?
2. Treba li prilikom provjere uzeti u obzir je li već u državi članici delegiranog europskog tužitelja koji vodi predmet sud provjerio dopuštenost mjere prema pravu te države članice?
3. U slučaju niječnog odgovora na prvo pitanje i/ili potvrdnog odgovora na drugo pitanje, u kojem se opsegu mora provesti sudsko preispitivanje u državi članici pomoćnog delegiranog europskog tužitelja?”

15. Pisana očitovanja podnijele su stranke glavnog postupka, austrijska, njemačka, francuska, nizozemska i rumunjska vlada, EPPO te Europska komisija. Rasprava je održana 27. veljače 2023., a na njoj su svi ti sudionici, osim Francuske, iznijeli usmena očitovanja.

II. Analiza

16. Kako bih predložila Sudu kako da odgovori na pitanja suda koji je uputio zahtjev, postupit ću na sljedeći način. Prvo ću ukratko opisati EPPO i postupak njegova osnivanja koji je (vjerojatno) utjecao na odabir formulacija u konačnom tekstu Uredbe o EPPO-u (odjeljak A). Zatim ću predstaviti dvije mogućnosti tumačenja koje su Sudu ponudili sudionici u ovom postupku i iznijeti njihove argumente (odjeljak B). U posljednjem dijelu predložiti ću Sudu koje tumačenje odabrati s obzirom na prednosti i nedostatke tih dviju mogućnosti. To će uključivati i razmatranja o zaštiti temeljnih prava u radu EPPO-a (odjeljak C).

A. Kratak uvod u EPPO i zakonodavna povijest pravila o prekograničnim istragama

17. Osnivanje EPPO-a prava je novost i važno postignuće u procesu europske integracije. Riječ je o jedinstvenom i, unatoč njegovoj decentraliziranoj strukturi⁸, nedjeljivom tijelu Europske unije⁹ koje ima ovlasti istrage i kaznenog progona kaznenih djela koja utječu na financijske interese Unije¹⁰.

18. EPPO je osnovan na temelju članka 86. UFEU-a, koji je uveden Ugovorom iz Lisabona. Djela koja bi se moglo smatrati štetnima za financijske interese Unije i za koja je EPPO nadležan utvrđena su u Direktivi o zaštiti financijskih interesa Unije. Međutim, i dalje je na državama članicama da ih klasificiraju kao kaznena djela i da njihove elemente utvrde u svojem nacionalnom pravu.

⁸ EPPO djeluje putem mreže europskih tužitelja na razini Unije (u Luksemburgu) na čijem je čelu glavni europski tužitelj. EPPO se sastoji od europskih tužitelja, stalnih vijeća (koja prate i usmjeravaju istrage te osiguravaju koherentnost aktivnosti EPPO-a) i kolegija europskih tužitelja (sastavljenog od po jednog europskog tužitelja iz svake države članice). Decentralizirana razina sastoji se od delegiranih europskih tužitelja (DET-ovi) iz svake države članice sudionice.

⁹ Članak 8. stavak 1. Uredbe o EPPO-u

¹⁰ Vidjeti članak 86. stavak 2. UFEU-a i članak 4. Uredbe o EPPO-u.

19. Nadalje, Uredbom o EPPO-u samo se djelomično uređuje postupanje EPPO-a. Kad je riječ o situacijama za koje pravila Unije ne postoje, tom se uredbom određuje samo država članica čija se pravila primjenjuju¹¹.

20. Stoga je EPPO doista jedinstveno i nedjeljivo tijelo, ali djeluje bez zajedničkog materijalnog ili postupovnog kaznenog prava. Ta pitanja u velikoj mjeri ovise o pravima država članica, koja se mogu razlikovati u pogledu rješenja koja predviđaju. Jedinstvenost EPPO-a, s jedne strane, i njegova ovisnost o nacionalnim pravima, s druge strane, važni su čimbenici za tumačenje Uredbe o EPPO-u.

21. Put do osnivanja EPPO-a nije bio ni jednostavan ni brz. Nakon godina pripreme¹² i izvornog prijedloga iz 2013.¹³ za koji nije postignut jednoglasan dogovor, EPPO je naposljetku osnovan kao mehanizam pojačane suradnje u skladu s člankom 20. stavkom 2. UEU-a i člankom 329. stavkom 1. UFEU-a. Međutim, novi projekt nije bio prihvatljiv svim državama članicama i stoga neke od njih u njemu ne sudjeluju¹⁴.

22. Pregovori koji su doveli do donošenja Uredbe o EPPO-u bili su posebno teški u pogledu prekograničnih istražnih mjera¹⁵.

23. U članku 26. Prijedloga iz 2013. navodi se 21 različita istražna mjera. Za njih deset, uključujući pretragu prostorija o kakvoj je riječ u ovom predmetu, bilo bi potrebno odobrenje nadležnog pravosudnog tijela države članice u kojoj će se provoditi te istražne mjere¹⁶.

24. Kao odgovor na taj prijedlog, 14 nacionalnih parlamenata dostavilo je Komisiji obrazložena mišljenja, čime je pokrenut mehanizam kontrole poštovanja načela supsidijarnosti u skladu s člankom 7. stavkom 2. Protokola br. 2¹⁷. U svojim obrazloženim mišljenjima neki su nacionalni parlamenti izrazili zabrinutost da bi se popisivanjem istražnih mjera snizili postupovni standardi te da se, s obzirom na to da neke istražne mjere ne postoje u nacionalnom pravu pojedinih država članica, ne bi osigurala potrebna razina zaštite temeljnih prava¹⁸.

25. Na kraju je taj prijedlog odbijen¹⁹ te je podneseno više protuprijedloga. Prijedlog koji su zajedno podnijele austrijska i njemačka delegacija od posebne je važnosti za ovaj postupak²⁰.

¹¹ Vidjeti članak 5. stavak 3. Uredbe o EPPO-u.

¹² Vidjeti osobito Corpus Juris 2000., Zelenu knjigu o kaznenopravnoj zaštiti financijskih interesa Zajednice i uspostavi dužnosti europskog javnog tužitelja, COM(2001) 715 *final* („Firentinski prijedlog”). Taj je Corpus Juris nastavak izvješća Corpus Juris 1997. („Uvođenje kaznenih odredbi u svrhu financijskih interesa Europske unije”, ur. Economica Paris, 1997.) koje je izradila skupina stručnjaka imenovanih 1995. na sastanku predsjednika Europskih udruženja kaznenog prava na Sveučilištu u Urbino (Italija). Glavni prijedlog u izvješću Corpus Juris bio je stvaranje jedinstvenog pravnog područja kojim bi se istodobno uređivalo materijalno i postupovno kazneno pravo, pri čemu je u pogledu postupovnog kaznenog prava predloženo osnivanje europskog javnog tužitelja. Za više informacija vidjeti <<https://www.eppo.europa.eu/en/background>>.

¹³ Prijedlog uredbe Vijeća o osnivanju Ureda europskog javnog tužitelja, COM(2013) 534 *final* (u daljnjem tekstu: Prijedlog iz 2013.)

¹⁴ Države članice koje ne sudjeluju su Mađarska, Poljska i Švedska. Danska i Irska imaju izuzeće iz područja slobode, sigurnosti i pravde.

¹⁵ Herrnfeld, H. H., „Article 31”, u Herrnfeld, H. H., Brodowski, D. i Burchard, C. (ur.), *European Public Prosecutor's Office. Article-by-Article Commentary*, Bloomsbury Publishing, 2020., str. 300.

¹⁶ Vidjeti u tom pogledu članak 26. stavke 4. i 5. Prijedloga iz 2013.: „4. Države članice osiguravaju da su istražne mjere iz stavka 1. točaka (a) – (j) podložne odobrenju nadležnog pravosudnog tijela države članice u kojoj će se provoditi” i „5. Istražne mjere iz stavka 1. točaka (k) – (u) podliježu sudskom odobrenju ako to traži nacionalno pravo države članice u kojoj će se provoditi istražna mjera”.

¹⁷ Protokol br. 2 o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti (SL 2008., C 115, str. 206.)

¹⁸ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i nacionalnim parlamentima o preispitivanju prijedloga Uredbe Vijeća o osnivanju Ureda europskog javnog tužitelja s obzirom na načelo supsidijarnosti u skladu s Protokolom br. 2, COM(2013) 0851 *final*, str. 9.

¹⁹ Herrnfeld, bilješka 15. ovog mišljenja, str. 291.

²⁰ Prijedlog uredbe Vijeća o osnivanju Ureda europskog javnog tužitelja – pisane primjedbe austrijske i njemačke delegacije, međuinstitucijski predmet: 2013/0255 (APP), DS 1237/15, 21. travnja 2015.

26. Njemačka delegacija dostavila je sljedeće pisane primjedbe²¹: „Sadašnji koncept članka 26.a nije uvjerljiv i potrebna je daljnja revizija kako bi bio prihvatljiv. Trebat će nam provediv i učinkovit sustav koji će funkcionirati barem jednako dobro kao prekogranična suradnja na temelju uzajamne pravne pomoći i postupaka uzajamnog priznanja. Kao što je to već objašnjeno: smatramo da bismo trebali uspostaviti sustav koji kao polazište primjenjuje koncept uzajamnog priznanja (EIN) i prilagoditi ga kada je to prikladno u svrhu provedbe ideje „jedinstvenog ureda”.

27. Zajednički austrijski i njemački prijedlog stoga je odražavao rješenja uzajamnog priznanja iz Direktive o europskom istražnom nalogu²²: „Ako mjeru treba poduzeti u državi članici koja nije država članica delegiranog europskog tužitelja koji vodi predmet, taj tužitelj nalaže izvršenje mjere u skladu s pravom države članice delegiranog europskog tužitelja koji vodi predmet i, prema potrebi, podnosi zahtjev za njezino sudsko odobrenje ili za izdavanje sudskog naloga za izvršenje mjere”²³.

28. Ni taj zajednički prijedlog nije unesen u konačni tekst Uredbe o EPPO-u.

29. Odabrani zakonodavni rezultat, koji se odražava u sadašnjem članku 31. stavku 3. Uredbe o EPPO-u, stvorio je upravo probleme na koje je njemačka delegacija upozorila u pogledu ranijih prijedloga²⁴. U njemu nije jasno utvrđena država članica čijim se pravom određuje je li za izvršenje određene mjere potrebno prethodno sudsko odobrenje niti koji je sud nadležan za izdavanje takvog odobrenja. Ovaj je predmet, dakle, savršen pokazatelj tih problema.

30. Međutim, sve su delegacije tijekom zakonodavnog postupka podržale jedan zaključak: s obzirom na jedinstvenost EPPO-a kao tijela, Uredba o EPPO-u trebala bi biti jednostavnija od uređenja predviđenog Direktivom o EIN-u, koja je u vrijeme uvođenja EPPO-a također bila novi instrument suradnje u kaznenim stvarima²⁵.

B. Moguća tumačenja

31. U Uredbi o EPPO-u ne spominje se potreba za prethodnim sudskim odobrenjem prekograničnih istražnih mjera, čime se odluka o tome prepušta kaznenim pravima država članica. Posebno je problematična situacija u kojoj se nacionalnim pravima i države članice DET-a koji vodi predmet i države članice pomoćnog DET-a zahtijeva prethodno sudsko odobrenje. U uvodnoj izjavi 72. Uredbe o EPPO-u objašnjava se da bi se u tom instrumentu

²¹ Prijedlog Uredbe Vijeća o osnivanju Ureda europskog javnog tužitelja – pisane primjedbe njemačke delegacije, međuinstitucijski predmet: 2013/0255 (APP), DS 1234/15, 21. travnja 2015.

²² Direktiva 2014/41/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 3. travnja 2014. o Europskom istražnom nalogu u kaznenim stvarima (SL 2014., L 130, str. 1.) (u daljnjem tekstu: Direktiva o EIN-u)

²³ U svojim pisanim primjedbama Austrija i Njemačka dodatno su predlagale sljedeće: „Ako se pravom države članice pomoćnog delegiranog europskog tužitelja zahtijeva sudsko odobrenje ili sudski nalog za priznanje mjere, on podnosi nalog i, prema potrebi, popratno sudsko odobrenje nadležnom pravosuđnom tijelu svoje države članice na priznanje”.

²⁴ Njemačka je u svojim pisanim primjedbama dodala sljedeće: „Da istaknemo samo nekoliko glavnih točaka: Tekst članka 26.a mora biti jasan u pogledu toga tko donosi odluku o nalaganju mjere ili o podnošenju zahtjeva sudu da naloži mjeru te koje je primjenjivo pravo za nalaganje/podnošenje zahtjeva za takvu mjeru. Čini se da trenutačni tekst to pitanje ostavlja otvorenim ili možda čak daje mogućnost odabira DET-u koji vodi predmet: pojmom „dodjela” iz stavka 1. ne objašnjava se tko donosi odluku o nalaganju mjere”. Prijedlog uredbe Vijeća o osnivanju Ureda europskog javnog tužitelja – pisane primjedbe njemačke delegacije, međuinstitucijski predmet: 2013/0255 (APP), DS 1234/15, 21. travnja 2015. Vidjeti i Smjernice kolegija EPPO-a o primjeni članka 31. Uredbe (EU) 2017/1939, Odluka kolegija 006/2022, str. 4, t. 8. („Nadalje, članak 31. stavak 3. ne odnosi se izričito na situacije u kojima se i pravom države članice DET-a koji vodi predmet i pravom države članice pomoćnog DET-a zahtijeva sudsko odobrenje”).

²⁵ Vidjeti Prijedlog uredbe Vijeća o osnivanju Ureda europskog javnog tužitelja – druga pitanja. Predsjedništvo Vijeća 12344/16, 20. rujna 2016., str. 5.

trebalo jasno navesti u kojoj bi se državi članici trebalo ishoditi takvo odobrenje, ali bi svakako trebalo postojati samo jedno odobrenje. Je li – i, ako jest, na koji način – ta namjera izražena u članku 31. stavku 3. Uredbe o EPPO-u?

32. Sudionici u ovom predmetu ponudili su dvije suprotstavljene mogućnosti tumačenja te odredbe.

33. Prije nego što iznesem i ocijenim njihova stajališta, imam potrebu ponoviti stajalište koje sam već iznijela u drugom predmetu²⁶. Prema mojem mišljenju, doslovno tumačenje kao takvo ne postoji jer su riječi uvijek utkane u kontekst. Naravno, riječi u pravnim pravilima relevantne su za suce jer se zakonodavstvo uglavnom izražava riječima. One istodobno usmjeravaju i ograničavaju suce²⁷. Međutim, njihovo značenje, uključujući u pravnim aktima, ovisi o kontekstu u kojem su upotrijebljene. Stoga je teško, ako ne i nemoguće, odvojiti doslovno i kontekstualno tumačenje.

34. Kad je riječ o kontekstualnom tumačenju, Sud ga shvaća na različite načine. Najčešće se Sud poziva na odredbe koje okružuju onu čije se tumačenje traži ili na dokument u njegovoj cjelini²⁸. Međutim, Sud je smatrao i da je zakonodavna povijest odredbe relevantna kao kontekst prilikom tumačenja odredbi primarnog²⁹ i sekundarnog prava Unije³⁰. Naposljetku, katkad se i društvena stvarnost uzima u obzir kao bitna za razumijevanje pravnih pravila³¹. Odabir relevantnog konteksta i načina na koji se taj kontekst tumači utječe na razumijevanje teksta određene odredbe. To jasno proizlazi iz argumenata sudionika u glavnom postupku.

1. „Prva mogućnost”: potpuno preispitivanje u državi članici pomoćnog DET-a

35. Austrijska i njemačka vlada tvrde da bi, kada se nacionalnim pravom pomoćnog DET-a zahtijeva prethodno sudsko odobrenje u svrhu provedbe istražne mjere, takvo odobrenje trebalo podrazumijevati potpuno preispitivanje. To ne uključuje samo postupovne aspekte (izvršenje mjere), nego i materijalne aspekte kojima se uopće opravdava primjena mjere. Stoga je na sudu države članice pomoćnog DET-a da ocijeni je li dosegnuta potrebna razina sumnje da je počinjeno kazneno djelo; bi li se traženom istražnom mjerom prikupili dokazi potrebni za kazneni progon; i mogu li se ti dokazi prikupiti manje intruzivnom mjerom.

36. Austrijska i njemačka vlada u velikoj su se mjeri oslonile na tekst članka 31. Uredbe o EPPO-u, koji je, prema njihovu mišljenju, jasan. Obje vlade ustrajale su na tome da je tekst pravne odredbe najvažniji alat za tumačenje. Ako je tekst jasan, sudovi od njega ne smiju odstupiti.

²⁶ Mišljenje nezavisne odvjetnice T. Čapeta u predmetu Rigall Arteria Management (C-64/21, EU:C:2022:453, t. 43.)

²⁷ Čak i najgorljiviji stručnjaci u kritičkim pravnim studijama priznaju da se pravnim pravilima, u načinu na koji su sastavljena, ograničava sudsko tumačenje. Vidjeti, primjerice, Kennedy, D., *A Critique of Adjudication (fin de siècle)*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1997., str. 13.

²⁸ Primjerice, u presudama od 28. siječnja 2020., Komisija/Italija (Direktiva o borbi protiv kašnjenja u plaćanju) (C-122/18, EU:C:2020:41, t. 43.) (u kojoj se jedan članak tumačio u kontekstu sljedećeg članka); od 8. prosinca 2020., Staatsanwaltschaft Wien (Krivotvoreni nalozi za plaćanje) (C-584/19, EU:C:2020:1002, t. 56. do 69.) (u kojoj se odredba tumačila u kontekstu uvodnih članaka direktive i njezinih uvodnih izjava) i od 24. veljače 2022., Namur-Est Environnement/Région wallonne (C-463/20, EU:C:2022:121, t. 46.) (u kojoj se odredba tumačila u odnosu na direktivu o kojoj je riječ u cijelosti).

²⁹ Primjerice, u presudama od 10. prosinca 2018., Wightman i dr. (C-621/18, EU:C:2018:999, t. 47.) i od 27. studenoga 2012., Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, t. 135.)

³⁰ Primjerice, u presudama od 10. ožujka 2021., Ordine Nazionale dei Biologi i dr. (C-96/20, EU:C:2021:191, t. 26. i 27.) i od 13. listopada 2022., Rigall Arteria Management (C-64/21, EU:C:2022:783, t. 31.)

³¹ Vidjeti u tom pogledu presudu od 17. travnja 1986., Reed (59/85, EU:C:1986:157, t. 15.) (u kojoj je Sud utvrdio da, u nedostatku bilo kakve naznake o općim promjenama u društvu, pojam „bračni drug” ne uključuje nevjenčanog partnera). Isti se pojam razmatrao drukčije 32 godine kasnije, u mišljenju nezavisnog odvjetnika M. Watheleta u predmetu Coman i dr. (C-673/16, EU:C:2018:2, t. 56. do 58.) (u kojem je analizirao društvene promjene u pogledu shvaćanja pojma „bračni drug” kako bi pokazao da ga sve veći broj država članica shvaća na način da uključuje istospolni brak).

37. Prema njihovu mišljenju, postoje ograničenja kreativnog tumačenja Suda. Tumačenje drukčije od onoga koje jasno proizlazi iz teksta sadašnjeg članka 31. Uredbe o EPPO-u prešlo bi granice prihvatljivog sudskog tumačenja. To bi se protivilo i zahtjevu pravne sigurnosti. Prema riječima predstavnika njemačke vlade, Sud nije servis za popravak neispravnih proizvoda. Umjesto toga, neispravan proizvod treba vratiti proizvođaču na poboljšanje: u našem slučaju zakonodavcu.

2. „Druga mogućnost”: jasna podjela zadaća u okviru sudskog odobrenja

38. EPPO, Komisija te francuska, rumunjska i nizozemska vlada tvrde da, suprotno „prvo mogućnosti”, kada se pravom države članice pomoćnog DET-a zahtijeva sudsko odobrenje istražne mjere, takvo odobrenje može podrazumijevati samo preispitivanje formalnih i postupovnih aspekata izvršenja mjere. Uredba o EPPO-u sadržava jasnu podjelu zadaća između sudova države članice DET-a koji vodi predmet i sudova države članice pomoćnog DET-a. To je očito ako se članak 31. stavak 3. tumači u kontekstu članka 31. u cjelini.

39. Ako se pravima i države članice DET-a koji vodi predmet i države članice pomoćnog DET-a zahtijeva sudsko odobrenje, izdaju se dva odobrenja. Sud države članice DET-a koji vodi predmet odobrio bi mjeru ako je smatra opravdanom, dok bi sud države članice pomoćnog DET-a odobrio postupovne načine njezina izvršenja.

40. Ovlasti koje sud države članice pomoćnog DET-a ima u pogledu preispitivanja ograničene su na postupovne aspekte izvršenja mjere čak i kada se pravom države članice DET-a koji vodi predmet ne zahtijeva prethodno sudsko odobrenje u usporedivoj nacionalnoj situaciji. Na taj bi se način poštovao odabir koji je pravo države članice DET-a koji vodi predmet učinilo u skladu s člankom 31. stavkom 2., a prema kojem se ne zahtijeva prethodno sudsko odobrenje opravdanja mjere.

C. *Odgovor na pitanja suda koji je uputio zahtjev*

1. *Usporedba dvaju mogućih tumačenja*

41. Dvije navedene mogućnosti nude različite i međusobno isključive ishode tumačenja. Smatram da se argumentima istaknutima u prilog i jednoj i drugoj mogućnosti, kada ih se promatra unutar njihovih odabranih okvira za tumačenje, pružaju jednako prihvatljiva tumačenja Uredbe o EPPO-u. Isto tako, i jedni i drugi imaju određene nedostatke i nedosljednosti. U nastavku ću ih usporediti u okviru svake od metoda tumačenja na kojima se temelje.

a) *Tekst*

42. Austrijska vlada, čije argumente podupire njemačka vlada, tvrdi da je članak 31. Uredbe o EPPO-u jasan. Njegovim stavkom 2. određuje se da se opravdanje i donošenje istražne mjere uređuju nacionalnim pravom države članice DET-a koji vodi predmet. Međutim, zatim se stavkom 3. mijenja primjenjivo pravo u slučaju da se pravom države članice pomoćnog DET-a zahtijeva sudsko odobrenje. U takvom scenariju, člankom 31. stavkom 3. prvom rečenicom Uredbe o EPPO-u jasno se navodi da se ovlasti i obveze suca koji izdaje odobrenje uređuju pravom države članice pomoćnog DET-a.

43. Jedina iznimka predviđa se u trećoj rečenici članka 31. stavka 3. Uredbe o EPPO-u, koja se primjenjuje kada se pravom države članice pomoćnog DET-a ne zahtijeva odobrenje, ali se ono zahtijeva pravom države članice DET-a koji vodi predmet. Samo se u takvom scenariju sudsko odobrenje oslanja na pravo države članice DET-a koji vodi predmet. I iz upotrebe riječi „međutim” na početku te rečenice jasno je da ta situacija predstavlja iznimku od jasnog pravila kojim se zahtijeva primjena prava države članice pomoćnog DET-a³².

44. Nasuprot tomu, prema mišljenju zagovornika „druge mogućnosti”, prvom rečenicom članka 31. stavka 3. Uredbe o EPPO-u jasno se određuje koji sudovi trebaju dati sudsko odobrenje i u odnosu na što, pri čemu postoje dva moguća scenarija: situacija u kojoj se i pravom države članice DET-a koji vodi predmet i pravom države članice pomoćnog DET-a zahtijeva takvo odobrenje te situacija u kojoj se pravom države članice DET-a koji vodi predmet ne zahtijeva prethodno sudsko odobrenje, ali se ono zahtijeva pravom države članice pomoćnog DET-a. U objema situacijama sud države članice pomoćnog DET-a može preispitivati samo pitanja koja se odnose na izvršenje mjere.

45. Člankom 31. stavkom 3. trećom rečenicom Uredbe o EPPO-u uređuje se posljednji mogući scenarij, onaj u kojem se pravom države članice pomoćnog DET-a ne zahtijeva sudsko odobrenje mjere, ali se ono zahtijeva pravom države članice DET-a koji vodi predmet. U tom scenariju sud države članice DET-a koji vodi predmet treba izdati odobrenje koje će obuhvatiti i opravdanje i izvršenje mjere.

46. Komisija je istaknula i da se u tekstu članka 32. Uredbe o EPPO-u pojašnjava da se izvršenje mjere i postupovni aspekti povezani sa zatraženom mjerom odnose na pravo države članice pomoćnog DET-a.

b) Kontekst

47. Kako bi potkrijepila svoju tvrdnju da je tekst članka 31. stavka 3. Uredbe o EPPO-u jasan, njemačka se vlada usredotočila na njegov neposredni kontekst. Tvrdila je da bi treća rečenica članka 31. stavka 3. bila suvišna kada bi, prema Komisijinu tumačenju, glavno pravilo kojim se uređuje podjela zadaća u pogledu sudskih odobrenja bio članak 31. stavak 2. Kada bi to bilo tako, uvijek bi bilo jasno da se potreba za sudskim odobrenjem određene istražne mjere uređuje pravom države članice DET-a koji vodi predmet. Ponavljanje toga u članku 31. stavku 3. trećoj rečenici stoga ne bi imalo smisla. Ta odredba ima smisla samo ako se njome mijenja pravilo iz članka 31. stavka 2. u situaciji u kojoj se i pravom države članice pomoćnog DET-a zahtijeva sudsko odobrenje.

48. Austrijska i njemačka vlada pozvale su se i na uvodnu izjavu 72. Uredbe o EPPO-u kao kontekst relevantan za tumačenje. Prema njihovu mišljenju, ustrajanje samo na jednom sudskom odobrenju iz te uvodne izjave, zajedno s člankom 31. stavkom 3., može značiti samo da se potreba za sudskim odobrenjem i njegov kontekst određuju pravom države članice pomoćnog DET-a. Podjela sudskog odobrenja na različite zadaće između suda države članice DET-a koji vodi predmet i suda države članice pomoćnog DET-a ne bi bila u skladu s odlukom da treba postojati samo jedno sudsko odobrenje.

³² EPPO je na raspravi također priznao da upotreba riječi „međutim” otežava tumačenje članka 31. stavka 3. Uredbe o EPPO-u.

49. Prema Komisijinu mišljenju, a isto stajalište u biti podupiru svi zagovornici „druge mogućnosti”, članak 31. Uredbe o EPPO-u kao cjelina slijedi kronologiju istrage. Njime se utvrđuju različite zadaće DET-a koji vodi predmet i pomoćnog DET-a te nacionalnih sudova njihovih država članica. Stavkom 1. općenito se utvrđuje podjela zadaća između dvaju DET-ova.

50. Prema Komisijinu mišljenju, stavak 2. članka 31. je ključan. U njemu se jasno navodi da se opravdanje i donošenje istražne mjere uređuju pravom države članice DET-a koji vodi predmet. To znači i da je, kada se pravom države članice DET-a koji vodi predmet zahtijeva prethodno sudsko odobrenje, na sudu te države da ocijeni je li mjera opravdana i nužna u kontekstu konkretne istrage.

51. Komisija je naglasila i da se u stavku 2. članka 31. uopće ne spominje izvršenje mjere. To je pitanje koje se uređuje člankom 32. Uredbe o EPPO-u, kojim se predviđa da se izvršenje treba urediti pravom države članice pomoćnog DET-a.

52. Prema Komisijinu mišljenju, stavkom 3. članka 31., jedinom odredbom koja se izričito odnosi na sudsko odobrenje, ne mijenja se primjenjivo pravo u pogledu takvog odobrenja, što se protivi argumentu koji su iznijele austrijska i njemačka vlada. Umjesto toga, trebalo bi ga smatrati podređenim stavku 2. članka 31. Stavkom 3. te odredbe stoga se ne uređuje preispitivanje opravdanja istražne mjere jer su ta pitanja obuhvaćena stavkom 2.

53. Prva rečenica stavka 3. odnosi se, prema Komisijinu mišljenju, na situaciju u kojoj se pravom države članice pomoćnog DET-a zahtijeva sudsko odobrenje. U tom slučaju sud te države članice treba izdati odobrenje prije izvršenja mjere. Međutim, prilikom donošenja te odluke taj sud treba obratiti pozornost samo na način izvršenja zatražene istražne mjere, a ne na njezino opravdanje.

54. Kada je riječ o ulozi uvodne izjave 72. Uredbe o EPPO-u, Komisija je priznala da želja samo za jednim sudskim odobrenjem u njezinu članku 31. nije idealno izražena. Međutim, čak i ako bi se u nekim scenarijima zahtijevala dva sudska odobrenja, s obzirom na jasnu podjelu zadaća, svako bi pitanje i dalje imalo samo jedno odobrenje. Na temelju takvog shvaćanja zagovornici „druge mogućnosti” izbjegli su proturječnost između članka 31. stavka 3., kako ga tumače, i uvodne izjave 72. Uredbe o EPPO-u³³.

c) Ciljevi

55. Kada je riječ o ciljevima EPPO-a, Austrija i Njemačka priznale su da bi potpuno preispitivanje u državi članici pomoćnog DET-a moglo dovesti do poteškoća. Kako bi mogao odlučiti je li zatražena mjera opravdana, sud države članice pomoćnog DET-a trebao bi imati pristup cjelokupnom spisu predmeta. Budući da se glavna istraga provodi u drugoj državi članici i s ciljem pokretanja postupka pred sudom te države u slučaju da se prikupi dovoljno dokaza, spis predmeta može biti na drugom jeziku. Njegov prijevod, koji bi mogao biti potreban kako bi se sudu države članice pomoćnog DET-a omogućilo da odluči o meritornim pitanjima koja se odnose na zakonitost istražne mjere, ako ništa drugo, dugo bi trajao³⁴. To bi doista učinilo prekogranične istrage EPPO-a zahtjevnijima od onih koje se provode na temelju Direktive o EIN-u.

³³ EPPO je na raspravi dodao da uvodna izjava 72. nema normativnu vrijednost te stoga ne bi trebala biti odlučujuća za tumačenje članka 31.

³⁴ EPPO je na raspravi naveo da spisi predmeta katkad imaju tisuće stranica, što bi zahtijevalo angažiranje vanjskih prevoditelja i stoga znatno povećalo troškove rada EPPO-a te bi trebalo više mjeseci ili čak godina da ih se prevede.

56. Takav ishod, koji su priznale obje vlade, nije u skladu s ciljem EPPO-a da se stvori još jednostavniji okvir u borbi protiv kaznenih djela koja utječu na financijske interese Unije od onoga koji je postojao prije. Nažalost, istaknule su, njihov prijedlog nije prihvaćen u zakonodavnom postupku.

57. Zagovornici „druge mogućnosti” naglasili su da je osnivanje EPPO-a bilo potrebno kako bi istrage i kazneni progon kaznenih djela koja utječu na financijske interese Unije bili učinkovitiji nego da ih provodi samo jedna država članica. EPPO bi, kao jedinstveno tijelo, stoga na raspolaganju trebao imati alate potrebne za postizanje cilja učinkovite borbe protiv kaznenih djela koja utječu na proračun Unije. Stoga bi se tumačenje članka 31. Uredbe o EPPO-u trebalo temeljiti na učinkovitosti. U svakom slučaju, ne može se primjenjivati tumačenje prema kojem se na prekogranične istrage koje provodi EPPO primjenjuju zahtjevniji uvjeti od onih koji se zahtijevaju Direktivom o EIN-u.

58. EPPO i Komisija dodatno su se usredotočili na aspekt učinkovitosti, pri čemu su naglasili logističke poteškoće prijenosa i prevođenja velikih količina dokumenata iz spisa predmeta³⁵. Time se podupire argument u prilog tumačenju prema kojem se opravdanje mjere ocjenjuje samo u državi članici DET-a koji vodi predmet. Osim toga, povjeravanje opravdanja istražne mjere pravu države DET-a koji vodi predmet i sudovima te države u skladu je s činjenicom da ti sudovi raspolažu svim materijalima potrebnima za potpuno preispitivanje. Uostalom, istraga se vodi iz te države i suđenje će se najvjerojatnije održati pred njezinim sudovima³⁶.

59. Naposljetku, EPPO je istaknuo i poteškoće do kojih bi moglo doći ako sudovi različitih država članica u kojima se provode prekogranične istrage donesu proturječne odluke o opravdanju mjere. Predloženim tumačenjem, prema kojem je opravdanje mjere uvijek pitanje prava države članice DET-a koji vodi predmet, sprečavaju se proturječne odluke čak i kada je u prikupljanje dokaza za određeni predmet uključen velik broj država članica.

d) Zakonodavna povijest

60. I austrijska i njemačka vlada naglasile su potrebu da se u obzir uzme nastanak članka 31. Uredbe o EPPO-u. Austrija smatra da iz njegove zakonodavne povijesti jasno proizlazi da je većina država članica bila svjesna problema do kojih bi došlo zbog proturječnog odnosa između drugog i trećeg stavka članka 31. Uredbe o EPPO-u. Međutim, zajednički prijedlog austrijske i njemačke vlade da se taj problem riješi primjenom modela uzajamnog priznanja nije prihvaćen u konačnom tekstu Uredbe o EPPO-u. Stoga je jasno da se člankom 31. stavkom 3. od suda države članice pomoćnog DET-a ne zahtijeva, kao što to tvrde zagovornici „druge mogućnosti”, da prizna odluku DET-a koji vodi predmet prema kojoj je istražna mjera u državi članici pomoćnog DET-a potrebna. Umjesto toga, tom se odredbom od suda države u kojoj se mjera treba izvršiti zahtijeva da provjeri zakonitost mjere, uključujući njezino opravdanje.

61. Komisija je na raspravi uputila na određene nejasnoće u pogledu zakonodavne povijesti Uredbe o EPPO-u i pojasnila svoje trenutačno stajalište. Valja podsjetiti na to da se njezinim Prijedlogom iz 2013. predviđalo da sud države članice pomoćnog DET-a provodi potpuno sudsko preispitivanje mjera kao što su pretraga i oduzimanje. U ovom postupku Komisija sada zastupa drukčije stajalište.

³⁵ Vidjeti bilješku 34. ovog mišljenja.

³⁶ Uredbom o EPPO-u predviđa se mogućnost promjene države članice u kojoj se provodi istraga do trenutka donošenja odluke o kaznenom progonu u skladu s člankom 26. stavkom 5. (u vezi s člankom 36. Uredbe o EPPO-u).

62. Kako bi opravdala svoje trenutačno stajalište, Komisija je objasnila da je Prijedlog iz 2013. sastavljen prije stupanja na snagu Direktive o EIN-u. Tom se direktivom predviđa da je opravdanje prekogranične istražne mjere u nadležnosti države članice izdavateljice i da se može osporavati samo pred sudovima te države članice³⁷. Pokazalo se da to rješenje dobro funkcionira u okviru tog instrumenta uzajamnog priznanja. Komisija je stoga smatrala sretnom okolnošću to da zakonodavne institucije nisu prihvatile njezin izvorni prijedlog prema kojem bi sudsko odobrenje trebalo ovisiti samo o pravu države članice pomoćnog DET-a te da su umjesto toga taj prijedlog izmijenile u ono što je sadašnji članak 31. Uredbe o EPPO-u. Stoga je tijekom zakonodavnog postupka njezin izvorni prijedlog u velikoj mjeri poboljšan i prilagođen onomu što je potrebno za suradnju u prekograničnim istragama koje provodi EPPO.

2. Moj prijedlog tumačenja

63. Ukratko, dvije mogućnosti tumačenja nude različite ishode. Međutim, dijele jedno zajedničko shvaćanje: sustav EPPO-a zamišljen je kao učinkovit mehanizam u borbi protiv kaznenih djela koja štete financijskim interesima Unije. To uključuje mehanizam prekograničnih istraga. Uredbom o EPPO-u podupire se taj zakonodavni cilj³⁸.

64. Pravilom tumačenja koje primjenjuje Sud zahtijeva se da, „kada se odredba prava Zajednice može tumačiti na više načina, prednost treba dati tumačenju koje omogućuje očuvanje korisnog učinka odredbe o kojoj je riječ”³⁹. Tim se pravilom tumačenja daje prednost „drugoj mogućnosti”.

65. Međutim, prema mišljenju austrijske i njemačke vlade, čak i ako je to normativno poželjno, „druga mogućnost” nije primjenjiva mogućnost tumačenja jer je tekst članka 31. stavka 3. Uredbe o EPPO-u jasan.

66. Doista, kada bi tekst bio jasan, pripisivanje drukčijeg značenja moglo bi se smatrati nezakonitom intervencijom Suda, drugim riječima, tumačenjem *contra legem*. Međutim, je li tekst članka 31. stavka 3. doista tako jasan?

67. Nesporno je da austrijska i njemačka vlada smatraju da je pravi smisao članka 31. stavka 3. taj da je sud države članice pomoćnog DET-a nadležan za izdavanje prethodnog odobrenja za pretragu i oduzimanje u toj državi, pri čemu provodi potpuno preispitivanje. Ne čudi da su austrijska i njemačka vlada pred Sudom branile takvo tumačenje jer su obje države izmijenile svoje zakone kako bi ih se njima odražavalo to tumačenje Uredbe o EPPO-u⁴⁰. Međutim, s obzirom na jednako uvjerljivo usporedno tumačenje koje predlažu zagovornici „druge mogućnosti”, postaje jasno da „prva mogućnost” predstavlja samo jedno od mogućih tumačenja. U skladu s Ugovorima, na Sudu je da donese odluku o tumačenju. Ako Sud odabere „drugu mogućnost” umjesto „prve mogućnosti”, to se ne može smatrati tumačenjem *contra legem*.

68. Smatram da je najuvjerljiviji argument austrijske i njemačke vlade taj da članak 31. stavak 3. Uredbe o EPPO-u u slučaju primjene „druge mogućnosti” postaje suvišan. Doista, ako se u članku 31. stavku 2. navodi da se opravdanje istražne mjere uređuje pravom države DET-a koji vodi predmet, a u članku 32. navodi se da se izvršenje mjere uređuje pravom države pomoćnog

³⁷ Uvodna izjava 22. i članak 14. stavak 2. Direktive o EIN-u. To je istaknuto i u presudi od 11. studenoga 2021., Gavanozov II (C-852/19, EU:C:2021:902, t. 40.).

³⁸ Vidjeti, primjerice, uvodne izjave 14., 20. i 54. te članak 12. stavak 3. i članak 34. stavak 3. Uredbe o EPPO-u.

³⁹ Primjerice, presuda od 24. veljače 2000., Komisija/Francuska (C-434/97, EU:C:2000:98, t. 21.)

⁴⁰ Vidjeti točke 7. i 8. ovog mišljenja.

DET-a, koja je svrha članka 31. stavka 3.? Njime se samo ponavlja isto razgraničenje između primjenjivih prava kada je riječ o pitanju prethodnog sudskog odobrenja. Drugim riječima, kada bi se članak 31. stavak 3. izbrisao, preostali dio članka 31., zajedno s člankom 32., doveo bi nas do istog zaključka koji se prema „drugoj mogućnosti” smatra pravilnim shvaćanjem članka 31. stavka 3. „Prva mogućnost” stoga daje određeni smisao članku 31. stavku 3., različit od onoga ostalih odredbi tog članka i onih koji ga okružuju.

69. Još jednim pravilom tumačenja koje Sud primjenjuje zahtijeva se da se tekst u pravnim pravilima ne može jednostavno zanemariti, već mu se mora dati određeno značenje⁴¹. Čini se da to pravilo tumačenja ide u prilog „prvoj mogućnosti”.

70. Međutim, smatram da se članku 31. stavku 3. može dati dodatno značenje u odnosu na članak 31. stavak 2. i članak 32. Uredbe o EPPO-u. Riječ je o odredbi kojom se izražava izbor primjenjivog pravnog poretka konkretno za sudska odobrenja za dodijeljenu mjeru, čak i ako bi se isti rezultat postigao primjenom tih drugih dviju odredbi. Odvojeno izražavanje pravila koje se odnosi na pravo primjenjivo za prethodna sudska odobrenja moglo se smatrati nužnim zbog poteškoća koje je to konkretno pitanje predstavljalo tijekom zakonodavnih pregovora. Stoga suvišnost članka 31. stavka 3. ne može služiti kao argument protiv odabira „druge mogućnosti”.

71. Kada se razmotre posljedice odluke Suda da odabere jednu ili drugu mogućnost tumačenja, postaje jasno da bi odabir „prve mogućnosti” pretvorio prekogranične istrage EPPO-a u sustav koji je manje učinkovit od onoga uspostavljenog Direktivom o EIN-u. Stoga, ako je zakonodavčeva namjera doista bila stvoriti učinkovitiji sustav, odabir „prve mogućnosti” zahtijevao bi izmjenu Uredbe o EPPO-u kako bi se omogućile učinkovite prekogranične istrage. Stoga bi se moglo smatrati da Sud odabirom „prve mogućnosti” poziva zakonodavca Unije da reagira. Prema mišljenju njemačke vlade, samo bi takvo rješenje bilo u skladu sa zahtjevima pravne sigurnosti.

72. Međutim, pravna nesigurnost postoji jer postoji više od jedne mogućnosti tumačenja. Nakon što Sud razjasni značenje članka 31. stavka 3. Uredbe o EPPO-u odabirom „prve mogućnosti” ili „druge mogućnosti”, pravne će nejasnoće nestati. Stoga mi se intervencija zakonodavca ne čini nužnom za ponovnu uspostavu pravne sigurnosti⁴².

73. Prethodno navedeno dovodi me do zaključka da bi Sud trebao odabrati „drugu mogućnost”. Stoga bi članak 31. stavak 3. Uredbe o EPPO-u trebalo tumačiti na način da se njime omogućuje sudu države članice pomoćnog DET-a da preispita samo aspekte povezane s izvršenjem istražne mjere, pri čemu taj sud prihvaća ocjenu DET-a koji vodi predmet prema kojoj je mjera opravdana, neovisno o tome je li potkrijepljena prethodnim sudskim odobrenjem suda države članice DET-a koji vodi predmet. To tumačenje ne protivi se tekstu članka 31. stavka 3. i bolje odgovara cilju Uredbe o EPPO-u da se stvori učinkovit sustav za borbu protiv kaznenih djela koja utječu na financijske interese Unije.

⁴¹ Primjerice, presuda od 1. travnja 2004., Komisija/Jégo-Quéré (C-263/02 P, EU:C:2004:210, t. 36. do 38.)

⁴² S druge strane, ako bi Sud odabrao „drugu mogućnost”, to bi zahtijevalo intervenciju austrijskih i njemačkih zakonodavaca jer bi ta prava, koja su prilagođena „prvoj mogućnosti”, bila protivna Uredbi o EPPO-u. Austrijska vlada na raspravi je navela da je svjesna toga i da bi, naravno, pravo te države, ako Sud odluči drukčije tumačiti Uredbu o EPPO-u, trebalo uskladiti s pravom Unije. Ta je vlada, međutim, ponovila da je tumačenje koje se odražava u njihovu pravu pravilno.

3. Zaštita temeljnih prava – „više od” uzajamnog priznanja?

74. Učinkovite prekogranične istrage nedvojbeno su važan cilj Uredbe o EPPO-u. Međutim, učinkovitost se ne može postići na štetu zaštite temeljnih prava. Sud stoga može odabrati „drugu mogućnost” kao pravilno tumačenje članka 31. stavka 3. Uredbe o EPPO-u samo ako se njome jamči zaštita temeljnih prava u skladu s Poveljom Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).

75. Ustrajanje austrijske i njemačke vlade na tome da bi sudovi države članice pomoćnog DET-a trebali biti ovlašteni za provedbu potpunog sudskog preispitivanja moglo bi se shvatiti kao briga za zaštitu temeljnih prava. Države članice Unije uspostavile su cjelovite sustave kaznenog prava. Zaštita temeljnih prava pažljivo je utkana u njihovo zakonodavstvo u području kaznenog progona i kažnjavanja kaznenih djela, odnosno području u kojem države izvršavaju svoje ovlasti prisile, što utječe na privatne živote i slobode pojedinaca.

76. Nacionalnim kaznenopravnim sustavima stoga su svojstvena jamstva temeljnih prava, koja su ugrađena u njihova materijalna i postupovna pravila kaznenog prava. Ta su pravila međuovisna i štite temeljna prava kada se razmatraju u cjelini⁴³. Međutim, kada se jedno pravilo izvuče iz jednog sustava i stavi u drugi, zaštita temeljnih prava mogla bi se smanjiti: iako je pravilo dobro funkcioniralo u izvornom pravnom okviru, to ne znači nužno da će tako biti i u drugom⁴⁴.

77. Stoga oslanjanje na uzajamno priznanje, što podrazumijeva prijenos samo nekih pravnih pravila jednog pravnog sustava u drugi, izaziva zabrinutost zbog mogućeg slabljenja zaštite temeljnih prava⁴⁵. Međutim, s obzirom na to da pravo Unije u sadašnjem obliku nema usklađen skup pravila kojima se uređuju svi aspekti kaznenih djela za čiji je kazneni progon EPPO nadležan ili postupovna pravila kojima se uređuje kazneni progon koji provodi EPPO⁴⁶, načelo uzajamnog priznanja sljedeća je najbolja mogućnost za uklanjanje prepreka prekograničnim istragama.

78. Stoga se moram osvrnuti na argumente zagovornika „druge mogućnosti” prema kojima EPPO nije sustav uzajamnog priznanja, nego je *nešto više*. Tvrdim suprotno: sve dok ne postoje zajednička kaznenopravna pravila Unije, EPPO može djelovati samo na temelju uzajamnog priznanja. Međutim, razine uzajamnog priznanja razlikuju se, a EPPO se može smatrati do sada najrazvijenijim instrumentom uzajamnog priznanja u području suradnje u kaznenim stvarima (pododjeljak a).

79. Stoga se postavlja pitanje štite li se tumačenjem članka 31. stavka 3. Uredbe o EPPO-u koje je predloženo u točki 73. ovog mišljenja, koje se djelomično temelji na uzajamnom priznanju, temeljna prava osumnjičenika i okrivljenika u prekograničnim istragama. Tvrdit ću da je to doista tako, osobito kada ga se promatra u širem kontekstu Uredbe o EPPO-u (pododjeljak b).

⁴³ Allegrezza, S. i Mosna, A., „Cross-border Criminal Evidence and the Future European Public Prosecutor: One Step Back on Mutual Recognition?” u Bachmaier Winter, L. (ur.), *The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead*, Springer, 2018., str. 141., na str. 146.

⁴⁴ Za važan rad o pravnim transplantima i pravnim iritantima vidjeti Teubner, G., „*Legal irritants: Good Faith in British Law or How Unifying Law Ends Up in New Divergences*”, sv. 61.(1), *Modern Law Review*, 1998., str. 11.

⁴⁵ Vidjeti, primjerice, Allegrezza i Mosna, navedeno u bilješci 43. ovog mišljenja, na str. 145. i 158. (gdje se naglašavaju opasnosti za temeljna prava koje proizlaze iz, primjerice, različitih razina postupovnih jamstava i postupovnih pravila o izvršenju istražnih mjera ili prikupljanju dokaza, pri čemu autori tvrde da su dodatna jamstva potrebna osobito u pogledu dokaza). U pogledu ranog upozorenja o istom pitanju vidjeti Kaiafa-Gbandi, M., „The Establishment of an EPPO and the Rights of Suspects and Defendants: Reflections upon the Commission's 2013 Proposal and the Council's Amendments” u Asp, P. (ur.), *The European Public Prosecutor's Office – Legal and Criminal Policy Perspectives*, Stifelsen Skrifter utgivna av Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet, 2015., str. 245.-246.

⁴⁶ U pogledu ranog prijedloga modaliteta budućeg tužitelja Unije, čiji uspjeh ovisi o usklađivanju materijalnog kaznenog prava, vidjeti Peers, S., „*Mutual recognition and criminal law in the European Union: Has the Council got it wrong?*”, sv. 41., *Common Market Law Review*, 2004., str. 5., na str. 34.

a) *Priroda uzajamnog priznanja u kaznenim stvarima*

80. U pisanim očitovanjima i na raspravi sudionici su iznijeli svoja stajališta o uzajamnom priznanju. Direktiva o EIN-u upotrijebljena je kao primjer mehanizma uzajamnog priznanja, dok se za Uredbu o EPPO-u tvrdilo da je *nešto više*. Kada se na raspravi postavilo pitanje o tome što to točno znači *nešto više*, sudionici su se prije svega usredotočili na prirodu EPPO-a: riječ je o jedinstvenom, nedjeljivom tijelu i na njegove odluke ne bi se trebala primjenjivati mogućnost nepriznanja (što je moguće na temelju Direktive o EIN-u)⁴⁷.

81. Pojam „uzajamno priznanje” upotrebljava se za opis situacije u kojoj se pojedinačna odluka (primjerice, presuda, uhiđbeni nalog ili istražni nalog) koja je izdana u jednoj državi članici priznaje u drugoj državi članici. Sustavom EPPO-a ne zahtijeva se da država članica pomoćnog DET prizna zahtjev za istražnu mjeru kako bi se ona mogla provesti, što je uobičajeni korak koji treba poduzeti u vezi s instrumentima kojima se uređuju prekogranični kazneni postupci. Odatle argument da mehanizam EPPO-a nije sustav uzajamnog priznanja, nego nešto više.

82. Doista, s obzirom na to da je EPPO jedinstveno tijelo⁴⁸, njegovi decentralizirani tužitelji dio su tog tijela. Bilo bi neobično kada bi se od jedinstvenog tijela tražilo da prizna vlastite odluke. Stoga se pomoćnom DET-u *dodjeljuje mjera*, a ne podnosi zahtjev da prizna istražni nalog.

83. Međutim, čin priznanja dokumenta (i njegovih pravnih učinaka) koji potječe iz druge države članice ne predstavlja bit, nego samo izraz načela uzajamnog priznanja. Osnovna ideja na kojoj se temelji načelo uzajamnog priznanja jest da se pravna pravila jedne države članice priznaju i provode u drugoj državi članici, čak i ako se razlikuju od rješenja u toj drugoj državi. Takvo prihvaćanje „drugog” sustava zahtijeva visoku razinu povjerenja u taj drugi sustav.

84. S obzirom na to da trenutačno ne postoji zakonodavno rješenje Unije za pitanje koje se pojavilo u ovom predmetu, EPPO se u svakoj prekograničnoj situaciji mora osloniti na pravo jedne od uključenih država članica, u koje druga država članica treba imati povjerenje.

85. Uzajamno priznanje u kaznenim stvarima nadahnuto je primjenom tog načela na unutarnjem tržištu⁴⁹. Valja podsjetiti na to da je uzajamno priznanje razvijeno kao središnje načelo unutarnjeg tržišta, kako je uspostavljeno Ugovorima, u presudi Suda u predmetu *Cassis de Dijon*⁵⁰. To je bilo moguće jer je postojala određena osnovna razina usporedivosti nacionalnih prava o kojima je riječ⁵¹.

⁴⁷ Za argument prema kojem je sustav EIN-a zapravo jednostavniji i učinkovitiji od regulatornih rješenja iz Uredbe o EPPO-u vidjeti Allegrezza i Mosna, navedeno u bilješci 43. ovog mišljenja, na str. 155. do 156.

⁴⁸ Za razliku od ideje iz izvješća Corpus Juris o stvaranju jedinstvenog pravnog područja, koja nije unesena u Uredbu o EPPO-u, rješenje u obliku jedinstvenog tijela je manje ambiciozna mogućnost o kojoj su se države članice sudionice mogle dogovoriti. Vidjeti Mitsilegas, V. i Giuffrida, F., „The European Public Prosecutor’s Office and Human Rights” u Geelhoed, W., Erkelens, L. H. i Meij, A. W. H. (ur.), *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor’s Office*, TMC Asser Press, 2018., str. 89.

⁴⁹ „[...] posuđivanjem koncepata koji su vrlo dobro funkcionirali u stvaranju jedinstvenog tržišta nastala je ideja da bi i pravosudna suradnja mogla imati koristi od koncepta uzajamnog priznanja [...]”, Komunikacija Komisije Vijeću i Europskom parlamentu o uzajamnom priznanju pravomoćnih odluka u kaznenim stvarima. COM(2000) 495 final, Bruxelles, 26. srpnja 2000., str. 2.

⁵⁰ Presuda od 20. veljače 1979., Rewe-Zentral (120/78, EU:C:1979:42)

⁵¹ Schmidt, S. K., „Mutual Recognition as a New Mode of Governance”, *Journal of European Public Policy*, sv. 14.(5), 2007., str. 667., str. 669.; Peers, S., „Mutual Recognition and Criminal Law in the European Union: Has the Council got it wrong?”, *Common Market Law Review*, sv. 41.(1), 2004., str. 5., str. 20.

86. Uzajamno priznanje na unutarnjem tržištu imalo je učinak deregulacije te su se njime proširila prava pojedinaca na štetu regulatorne slobode države⁵².

87. Iako uzajamno priznanje u kaznenim stvarima također zahtijeva prihvaćanje zakonodavnih rješenja druge države članice, ono ne slijedi jednaku logiku tog načela kada se primjenjuje u kontekstu unutarnjeg tržišta. U ovom su području predmet priznanja sudske i druge suverene pojedinačne odluke država članica, u kojima se monopol nad upotrebom sile jedne države članice stavlja na raspolaganje drugoj državi članici⁵³. Pojedinaac postaje objekt, a ne više subjekt slobodnog kretanja među državama članicama⁵⁴. Deregulacija do koje dovodi uzajamno priznanje na unutarnjem tržištu u kaznenim stvarima pretvara se u obvezu države članice da aktivno koristi svoj monopol nad upotrebom sile⁵⁵.

88. Da bi uzajamno priznanje funkcioniralo u kaznenim stvarima, potrebna je visoka razina uzajamnog povjerenja. To povjerenje odnosi se na predanost druge države da zaštiti temeljna prava subjekta nad kojim se provodi državna prisila⁵⁶.

89. To je polazište svih instrumenata uzajamnog priznanja, kao što je Direktiva o EIN-u. Međutim, iako je uzajamno povjerenje nužno, ono se ne može nametnuti⁵⁷. Stoga se u postojećim instrumentima uzajamnog povjerenja nalazi i određena razina nepovjerenja. To se odražava u pravilima kojima se u određenim okolnostima dopušta nepriznanje⁵⁸, u usklađivanju dijelova kaznenog postupka na razini Unije⁵⁹ i u razvoju sudske prakse u tom pogledu⁶⁰.

90. U ovom predmetu stranke su se pozvale na Direktivu o EIN-u kako bi ukazale na razlike i sličnosti tog sustava uzajamnog priznanja i Uredbe o EPPO-u. Stoga ću ukratko razmotriti Direktivu o EIN-u.

⁵² Schmidt, navedeno u bilješci 51. ovog mišljenja, na str. 672. Perišin, T., *Free Movement of Goods and Limits of Regulatory Autonomy in the EU and WTO*, T. M. C. Asser Press, 2008., str. 23.

⁵³ Nicolaïdis, K., „*Trusting the Poles? Constructing Europe through Mutual Recognition*”, *Journal of European Public Policy*, sv. 14.(5), 2007., str. 685.

⁵⁴ Peers, navedeno u bilješci 51. ovog mišljenja, str. 24.

⁵⁵ Peers, navedeno u bilješci 51. ovog mišljenja, str. 25.

⁵⁶ Sud je to priznao. Vidjeti, primjerice, Mišljenje 2/13 (Pristupanje Europske unije EKLJP-u) od 18. prosinca 2014. (EU:C:2014:2454, t. 191.), u kojem je Sud naveo da načelo uzajamnog priznanja „svakoj od tih država nalaže, osobito u pogledu područja slobode, sigurnosti i pravde, da smatra, osim u iznimnim okolnostima, da sve ostale države članice poštuju pravo Unije i konkretno temeljna prava priznata tim pravom”.

⁵⁷ Iglesias Sánchez, S. i González Pascual, M., „*Fundamental Rights at the Core of the EU AFSJ*” u Iglesias Sánchez, S., i González Pascual, M. (ur.), *Fundamental Rights in the EU Area of Freedom, Security and Justice*, Cambridge University Press, 2021., str. 8.-9. (gdje autori tvrde da su zabrinutosti u pogledu temeljnih prava potaknule postupna ograničenja uzajamnog povjerenja, što je vidljivo u razvoju sudske prakse Suda i pozitivnom usklađivanju u području slobode, sigurnosti i pravde).

⁵⁸ Vidjeti, primjerice, članke 3., 4. i 4.a Okvirne odluke Vijeća od 13. lipnja 2002. o Europskom uhidbenom nalogu i postupcima predaje između država članica (SL 2002., L 190, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 3., str. 83. i ispravak SL 2013., L 222, str. 14.), kako je izmijenjena Okvirnom odlukom Vijeća 2009/299/PUP od 26. veljače 2009. o izmjeni okvirnih odluka 2002/584/PUP, 2005/214/PUP, 2006/783/PUP, 2008/909/PUP i 2008/947/PUP radi jačanja postupovnih prava osoba i poticanja primjene načela uzajamnog priznanja odluka donesenih na suđenju u odsutnosti dotične osobe (SL 2009., L 81, str. 24.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 16., str. 169.), te članak 11. Direktive o EIN-u.

⁵⁹ Vidjeti, primjerice, Direktivu 2012/13/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 22. svibnja 2012. o pravu na informiranje u kaznenom postupku (SL 2012., L 142, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 15., str. 48.). Vidjeti također Direktivu (EU) 2016/343 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o jačanju određenih vidova pretpostavke nedužnosti i prava sudjelovati na raspravi u kaznenom postupku (SL 2016., L 65, str. 1.).

⁶⁰ U pogledu sudske prakse kojom se predviđaju dodatne situacije neizvršenja europskog uhidbenog naloga vidjeti presude od 5. travnja 2016., Aranyosi i Căldăraru (C-404/15 i C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, t. 93. i 94.) i od 15. listopada 2019., Dorobantu (C-128/18, EU:C:2019:857, t. 52. i 55.).

91. Direktiva o EIN-u donesena je na temelju članka 82. UFEU-a, kako bi se pojačale prekogranične istrage, i temelji se na uzajamnom priznanju. U okviru njezina sustava tijelo⁶¹ države članice može izdati europski istražni nalog (EIN) kada je to potrebno za provedbu istrage kao dio nacionalnog kaznenog postupka. Ne postoji uvjet da mora biti riječ o kaznenom djelu koje negativno utječe na financijske interese Unije: važno je samo to da istražnu mjeru treba provesti u državi članici koja nije ona u kojoj se provodi glavna istraga, uključujući situacije u kojima je dokaz već u posjedu nadležnih tijela države članice izvršiteljice⁶².

92. Tijelo države članice može izdati EIN pod dvama uvjetima. Kao prvo, EIN mora biti potreban i proporcionalan svrsi kaznenog postupka uzimajući u obzir prava osumnjičenika ili okrivljenika te, kao drugo, mjera navedena u EIN-u mogla je biti određena pod istim uvjetima u sličnom domaćem slučaju⁶³.

93. Te materijalnopravne razloge za izdavanje EIN-a moguće je dovesti u pitanje samo u postupku pokrenutom u državi izdavateljici⁶⁴. Stoga se intuitivno čini da isključivo država izdavateljica ima ovlasti meritorno ocijeniti EIN, što je rješenje koje znatno pojednostavnjuje njegovu upotrebu i nedvojbeno dokazuje visoku razinu uzajamnog povjerenja. Je li to doista tako?

94. Kao prvo, člankom 14. stavkom 2. Direktive o EIN-u doista se predviđa da se razlozi za izdavanje EIN-a mogu dovesti u pitanje samo u državi izdavateljici, ali „ne dovodeći u pitanje jamstva temeljnih prava u državi izvršiteljici”⁶⁵. To je dodatno razrađeno u članku 11. stavku 1. točki (f) Direktive o EIN-u, u skladu s kojim se EIN može odbiti u državi izvršiteljici ako „postoje opravdani razlozi za sumnju da bi izvršenje istražne mjere navedene u EIN-u bilo nepodudarno s obvezama države izvršiteljice u skladu s člankom 6. UEU-a i Poveljom”⁶⁶. Ovisno o tumačenju pojma „opravdani razlozi”, čini se da se navedenom odredbom državi izvršenja naloga omogućuje provjera poštovanja temeljnih prava u državi izdavanja. Osim toga, u skladu s člankom 10. stavkom 3. Direktive o EIN-u, tijelo izvršenja može promijeniti istražnu mjeru koja je zatražena EIN-om ako bi se tom drugom mjerom isti rezultat postigao manje intruzivnim mjerama.

95. Na temelju iznesenog kratkog pregleda teško je tvrditi da Direktiva o EIN-u održava visoku razinu uzajamnog povjerenja. Njome se ostavlja relativno širok manevarski prostor koji tijelu izvršenja omogućuje da sumnja u razinu zaštite temeljnih prava ili primjenu načela proporcionalnosti u državi izdavanja.

96. U usporedbi s, primjerice, sustavom europskog uhidbenog naloga (EUN), s ograničenim obveznim i neobveznim razlozima za odbijanje njegova izvršenja, Direktivom o EIN-u tijelu izvršenja daje se veći manevarski prostor. U usporedbi, sustav EUN-a možemo smatrati nešto

⁶¹ U skladu s člankom 2. točkom (c) Direktive o EIN-u, tijelo izdavanja može biti „sudac, sud, istražni sudac ili javni tužitelj nadležan u dotičnom predmetu” kao i „bilo koje drugo nadležno tijelo, kako je određeno u državi izdavateljici” kada EIN potvrđuje sudac, sud, istražni sudac ili javni tužitelj u državi izdavateljici. Riječ je o pojmu širem od pojma „pravosudno tijelo izdavanja” u smislu europskog uhidbenog naloga, koji isključuje javnog tužitelja. Konkretno, u pogledu te razlike vidjeti presudu od 8. prosinca 2020., Staatsanwaltschaft Wien (Krivotvoreni nalozi za plaćanje) (C-584/19, EU:C:2020:1002, t. 74. i 75.).

⁶² Članak 1. stavak 1. Direktive o EIN-u

⁶³ Članak 6. stavak 1. Direktive o EIN-u

⁶⁴ Presuda od 16. prosinca 2021., Specializirana prokuratura (Podaci o prometu i lokaciji) (C-724/19, EU:C:2021:1020, t. 53.) (u kojoj je Sud naglasio da tijelo izvršenja ne može izvršavati nadzor usklađenosti EIN-a s uvjetima za njegovo izdavanje na temelju Direktive jer bi to inače ugrozilo sustav uzajamnog povjerenja na kojem se temelji ta direktiva).

⁶⁵ Vidjeti i uvodnu izjavu 22. Direktive o EIN-u.

⁶⁶ Vidjeti i uvodnu izjavu 19. Direktive o EIN-u.

jačim oblikom uzajamnog priznanja. Nijedan od tih dvaju sustava nije potpun, s obzirom na to da su i dalje usmjereni na priznanje pojedinačnih odluka te da i dalje postoji mogućnost odbijanja u državi članici izvršenja⁶⁷.

97. Stoga uzajamno priznanje može imati različite stupnjeve.

98. U tom bi se kontekstu argument prema kojem je sustav EPPO-a *nešto više* od uzajamnog priznanja mogao prihvatiti kad bi ga se shvatilo kao drukčiji, viši stupanj uzajamnog priznanja.

99. Ipak, *nešto više* ne može značiti nešto *drugo*. Drugim riječima, to ne može značiti da se sustav EPPO-a ne temelji na načelu uzajamnog priznanja, koje zahtijeva povjerenje u pravne sustave drugih država članica. Upravo to načelo, koje je ugrađeno u taj sustav, omogućuje prihvaćanje pravila drugih država članica, čak i ako su različita. Mogućnost primjene tog načela zahtijeva, kao i u okviru svih drugih instrumenata uzajamnog priznanja, povjerenje da sve države članice štite temeljna prava.

100. Ukratko, uzajamno priznanje u kaznenim stvarima nije jedinstven koncept, nego ima različite stupnjeve u različitim mehanizmima u području slobode, sigurnosti i pravde.

101. Ako prihvatimo da uzajamno priznanje u kaznenim stvarima ima različite stupnjeve, Uredba o EPPO-u doista je najnapredniji zakonodavni akt do sada, ali čak ni to nije potpuno uzajamno priznanje⁶⁸. EPPO je jedinstveno tijelo i dodijeljene prekogranične mjere doista se ne trebaju *priznati*, nego samo provesti. Međutim, u nedostatku usklađenosti, temeljna prava osumnjičenika i okrivljenika trebaju se zajamčiti u kontekstu u kojem EPPO posuđuje niz nacionalnih materijalnih i postupovnih kaznenih pravila, kao u slučaju prekograničnih istraga.

b) Jamstva temeljnih prava u Uredbi o EPPO-u

102. Budući da se pravila jedne države članice primjenjuju na sudsko odobrenje istražnih mjera koje će se provesti u drugoj državi članici, moglo bi doći do smanjenja zaštite temeljnih prava ili čak nedostataka u toj zaštiti.

103. Člankom 5. stavkom 1. Uredbe o EPPO-u predviđa se da EPPO „osigurava da se njegovim aktivnostima poštuju prava utvrđena u Povelji”⁶⁹. Omogućuje li Uredba o EPPO-u ispunjenje te obveze kad je riječ o prekograničnim istragama? Smatram da omogućuje.

104. Imam na umu nekoliko mehanizama u okviru Uredbe o EPPO-u koji podupiru taj zaključak. Kao prvo, mehanizam suradnje između DET-a koji vodi predmet i pomoćnog DET-a (članak 31. stavak 5. Uredbe o EPPO-u)⁷⁰; kao drugo, članak 41. Uredbe o EPPO-u, koji se odnosi na opseg

⁶⁷ U pogledu argumenta prema kojem je uzajamno priznanje na temelju prava Unije ograničeno u smislu da ne postoji automatsko prihvaćanje u državi članici izvršiteljici vidjeti Möstl, M., „*Preconditions and Limits of Mutual Recognition*”, *Common Market Law Review*, sv. 47.(2), Kluwer Law International, 2010., str. 405., na str. 412., 418., 420.

⁶⁸ Za iste zaključke vidjeti Mitsilegas i Giuffrida, navedeno u bilješki 48. ovog mišljenja, na str. 89.

⁶⁹ Ta je odredba, naravno, samo konkretniji izraz obveze svih tijela Unije da poštuju Povelju, kao što je to navedeno u njezinu članku 51. stavku 1.

⁷⁰ Člankom 31. stavkom 5. Uredbe o EPPO-u predviđa se: „Ako pomoćni delegirani europski tužitelj smatra: (a) da je dodjela mjere nepotpuna ili sadržava očitu relevantnu pogrešku; (b) da se mjera iz opravdanih i objektivnih razloga ne može poduzeti u roku određenom pri dodjeli; (c) da bi se alternativnom, ali manje intruzivnom mjerom postigli isti rezultati kao i dodijeljenom mjerom; ili (d) da prema pravu njegove države članice dodijeljena mjera ne postoji ili da ne bi bila dostupna u sličnom domaćem predmetu, pomoćni delegirani europski tužitelj obavješćuje svojeg nadzornog europskog tužitelja i savjetuje se s delegiranim europskim tužiteljem koji vodi predmet radi bilateralnog rješavanja pitanja”.

zaštite temeljnih prava; i, kao treće, zahtjev da sve države članice predvide sudsko preispitivanje postupovnih akata EPPO-a (članak 42. stavak 1. Uredbe o EPPO-u). Redom ću ukratko razmotriti svaki od njih.

105. Kao prvo, kao što su to naglasili EPPO i Komisija, Uredba o EPPO-u ne sadržava razloge za nepriznanje. Umjesto toga, kako bi se uzeli u obzir zahtjevi prava države članice pomoćnog DET-a i ispravili mogući nedostaci u zahtjevu za istražnu mjeru, sustav EPPO-a oslanja se na interni dijalog između DET-a koji vodi predmet i pomoćnog DET-a. U skladu s člankom 31. stavkom 5. Uredbe o EPPO-u, dva DET-a surađuju na učinkovitoj provedbi istrage u skladu sa zaštitom temeljnih prava⁷¹. Taj sustav interne suradnje jedan je od važnih elemenata za osiguravanje zaštite temeljnih prava u sustavu EPPO-a.

106. Konkretno, pomoćni DET može obavijestiti nadzornog europskog tužitelja i savjetovati se s DET-om koji vodi predmet u slučaju problema s dodijeljenom mjerom. Situacije iz članka 31. stavka 5. točaka (c) i (d) Uredbe o EPPO-u od osobite su važnosti: kada bi se manje intruzivnom mjerom postigli isti rezultati i kada dodijeljena mjera ne postoji ili ne bi bila dostupna u sličnom domaćem predmetu.

107. Ocjena da bi se manje intruzivnom mjerom postigao isti rezultat odgovara članku 10. stavku 3. Direktive o EIN-u, u skladu s kojim tijelo izvršenja može promijeniti mjeru koja je zatražena EIN-om. Što je još važnije, to znači da se od pomoćnog DET-a traži da provede analizu proporcionalnosti dodijeljene mjere, što daje mogućnost dodatne provjere.

108. Nedostupnost iste mjere u sličnom domaćem predmetu navodi se i u članku 10. stavku 1. točki (b) Direktive o EIN-u te u određenim slučajevima predstavlja razlog za neizvršenje, u skladu s člankom 11. stavkom 1. točkom (c) Direktive o EIN-u. U slučaju da dva EDP-a ne mogu postići dogovor u roku od sedam dana, pitanje se, u skladu s člankom 31. stavkom 7. Uredbe o EPPO-u, upućuje stalnom vijeću na konačnu odluku. Stoga, u konačnici, mjera može opstati bez obzira na zabrinutost koju je izrazio pomoćni DET. Međutim, u interesu je EPPO-a da se dokazi koji proizlaze iz prekogranične istrage mogu upotrijebiti u raspravnom dijelu kaznenog postupka⁷². Stoga nije vjerojatno da će stalno vijeće odobriti mjeru koja je neprihvatljiva u jednom od uključenih pravnih sustava.

109. Iako bi se sustavom interne suradnje DET-a koji vodi predmet i pomoćnog DET-a u određenoj mjeri mogla smanjiti opasnost od povrede temeljnih prava⁷³, ne može se pretpostaviti da je EPPO besprijekoran.

110. U tom pogledu Uredba o EPPO-u sadržava dodatne mehanizme kojima se omogućuje kontrola djelovanja EPPO-a u prekograničnim istragama.

⁷¹ Vidjeti u tom pogledu Herrnfeld, navedeno u bilješci 15. ovog mišljenja, na str. 293. do 295. Zanimljivo je da Allegrezza i Mosna smatraju da mehanizam suradnje dvaju DET-ova predstavlja opterećenje kad je riječ o pojednostavnjenju i ubrzanju prekograničnih istraga, osobito zato što za izvršenje istražne mjere nema vremenskog ograničenja. Allegrezza i Mosna, navedeno u bilješci 43. ovog mišljenja, na str. 154. do 155.

⁷² Kad je riječ o dopuštenosti dokaza, člankom 37. stavkom 1. Uredbe o EPPO-u predviđa se samo to da se dokazi ne smiju odbaciti pred nacionalnim sudom samo zbog toga što su prikupljeni u drugoj državi članici ili u skladu s pravom druge države članice.

⁷³ Allegrezza i Mosna zaključuju da će postupak suradnje dvaju DET-ova u biti značiti da će se poštovati prava objiju predmetnih država članica. Allegrezza i Mosna, navedeno u bilješci 43. ovog mišljenja, na str. 153.

111. Kao prvo, člankom 41. Uredbe o EPPO-u detaljnije se utvrđuju konkretna prava osumnjičenika i okrivljenika u postupcima EPPO-a. U njemu se poziva na standarde zaštite iz Povelje (stavak 1.); na zaštitu zajamčenu različitim mehanizmima Unije kojima se usklađuju određeni dijelovi kaznenog postupka u državama članicama (stavak 2.)⁷⁴; i na sva postupovna prava dodijeljena u skladu s primjenjivim nacionalnim pravom (stavak 3.)⁷⁵.

112. Kao drugo, člankom 42. stavkom 1. Uredbe o EPPO-u zahtijeva se da sudsko preispitivanje istražnih mjera uvijek bude dostupno. Stoga, ako nije bilo prethodnog sudskog preispitivanja ili ako je primjena dvaju pravnih sustava (jednog za opravdanje mjere i drugog za njezino izvršenje) dovela do određenog propusta u zaštiti temeljnih prava, *a posteriori* sudsko preispitivanje mjere poslužilo bi kao ispravak bilo koje moguće povrede⁷⁶.

113. Uredbom o EPPO-u osigurava se, dakle, visoka razina zaštite temeljnih prava. Istina je da u određenim situacijama i iz perspektive nekih država članica to može dovesti do smanjenja prethodne razine zaštite pojedinačnih prava. Međutim, ta su prava zaštićena barem na razini Povelje i Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (EKLJP). Uostalom, usklađivanje neizbježno dovodi do slabljenja zaštite temeljnih prava u državama članicama s višom prethodnom razinom zaštite⁷⁷, osim ako se najviši standard ne prihvati kao opće pravilo.

114. To je, međutim, cijena građenja zajedničke budućnosti.

115. Zaključno, kad je riječ o prekograničnim istragama, Uredba o EPPO-u uspostavlja visokorazvijen sustav uzajamnog priznanja. Čak i ako se njime ne predviđa mogućnost odbijanja odluke DET-a koji vodi predmet prema kojoj je potrebno poduzeti istražnu mjeru u državi članici koja nije država članica u kojoj se provodi glavna istraga, on obuhvaća različite zaštitne mjere kojima se jamči zaštita temeljnih prava. Stoga se tumačenjem članka 31. stavka 3. Uredbe o EPPO-u na način da su nadležnosti za preispitivanje prekogranične istražne mjere podijeljene između pravnog poretka sudova države članice DET-a koji vodi predmet i onog sudova države članice pomoćnog DET-a ne ugrožava zaštita temeljnih prava. S obzirom na navedeno, predlažem da Sud prihvati tumačenje članka 31. i 32. Uredbe o EPPO-u koje je izneseno u točki 73. ovog mišljenja.

⁷⁴ Uključujući pravo na tumačenje i prijevod, pravo na informiranje i pristup spisima predmeta, pravo na pristup odvjetniku i pravo na komunikaciju s trećim osobama i informiranje trećih osoba u slučaju pritvora, pravo braniti se šutnjom i pravo na pretpostavku nedužnosti te pravo na pravnu pomoć.

⁷⁵ Uključujući izričito mogućnost predlaganja dokaza, zahtijevanja određivanja vještaka ili vještačenja i saslušanja svjedoka te zahtijevanja da EPPO poduzme takve mjere u ime obrane.

⁷⁶ Vidjeti prema analogiji mišljenje nezavisnog odvjetnika J. Richarda de la Toura u predmetu MM (C-414/20 PPU, EU:C:2020:1009, t. 133.) (u kojem je objasnio da djelotvorna sudska zaštita zahtijeva da sud provede nadzor pretpostavki za izdavanje europskog uhidbenog naloga u fazi kaznenog postupka koja slijedi nakon predaje, ako u ranijoj fazi nije predviđen pravni lijek).

⁷⁷ To se jasno ogleda u usklađivanju standarda za suđenja u odsutnosti. Rješenje odabrano u članku 4.a Okvirne odluke o EUN-u bilo je u suprotnosti sa španjolskom razinom zaštite, kao što je to postalo jasno u presudi Melloni. Međutim, kao što je dobro poznato, Sud je zaključio da u slučaju usklađivanja na razini Unije viši nacionalni standardi ne smiju biti prepreka djelotvornosti sustava uzajamnog povjerenja. Presuda od 26. veljače 2013., Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, t. 62. do 64.).

III. Zaključak

116. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na prethodna pitanja koja je uputio Oberlandesgericht Wien (Visoki zemaljski sud u Beču, Austrija) odgovori na sljedeći način:

1. Članak 31. stavak 3. i članak 32. Uredbe Vijeća (EU) 2017/1939 od 12. listopada 2017. o provedbi pojačane suradnje u vezi s osnivanjem Ureda europskog javnog tužitelja (Uredba o EPPO-u)

treba tumačiti na način da u slučaju prekograničnih istraga sud koji odobrava mjeru koju treba provesti u državi članici pomoćnog delegiranog europskog tužitelja može ocijeniti samo aspekte koji se odnose na izvršenje istražne mjere.

2. Članak 31. stavak 3. i članak 32. Uredbe o EPPO-u

treba tumačiti na način da u slučaju prekograničnih istraga sud države članice pomoćnog delegiranog europskog tužitelja mora prihvatiti ocjenu delegiranog europskog tužitelja koji vodi predmet prema kojoj je mjera opravdana, neovisno o tome je li mjera odobrena prethodnim sudskim odobrenjem suda države članice delegiranog europskog tužitelja koji vodi predmet.