

Ali Slovenija potrebuje Evropsko javno tožilstvo?

Avtor: **Blaž Mrva**, univ. dipl. pravnik, MBA, odvetnik v Odvetniški pisarni Mrva

Datum objave: 23.07.2020

Rubrika: PRAVOSODJE

Področje: **Državno tožilstvo in državno pravobranilstvo; Evropska (gospodarska) skupnost (unija)**

Citat: Mrva Blaž, Ali Slovenija potrebuje Evropsko javno tožilstvo?, Pravna praksa, št. 29-30, 2020, str. 20-21.

Z Uredbo EU o izvajanju okrepljenega sodelovanja v zvezi z ustanovitvijo Evropskega javnega tožilstva iz leta 2017 bo kmalu pričelo z delom Evropsko javno tožilstvo (EJT). Razlogi za uvedbo se ne zdijo prepričljivi. Nekatere države se v sistem EJT niso vključile, saj bi se s tem odrekle zelo pomembnemu delu državne suverenosti. Medtem se že pojavljajo pobude za povečevanje pristojnosti EJT na nova kazniva dejanja. Možnost vodenja kazenskih postopkov zagotavlja državi, da samostojno presoja in vodi kazenske postopke ter samostojno odloča, v katerih zadevah kazenskih postopkov ne bo vodila. Tej možnosti se je Slovenija odrekla in za določena kazniva dejanja to prepustila instituciji, na katero nima nobenega vpliva.

V kratkem se bo pričela izvajati uredba EU, s katero je bilo ustanovljeno Evropsko javno tožilstvo (EJT) (Uredba Sveta (EU) 2017/1939 z dne 12. oktobra 2017 o izvajanju okrepljenega sodelovanja v zvezi z ustanovitvijo Evropskega javnega tožilstva¹ - EJT, v nadaljevanju: **Uredba o EJT**). Na področju preprečevanja goljufij v zvezi s finančnimi interesi EU sicer že obstaja Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF), ki ima med drugim centralno informacijsko mrežo, ki omogoča "hitro in učinkovito sodelovanje z državami članicami".²

Članstvo je prostovoljno

Vključitev držav članic v sistem Evropskega javnega tožilstva ni obvezna. Vključile se niso Danska, Irska, Madžarska, Poljska in Švedska ter Združeno kraljestvo. Ali obstajajo prepričljivi razlogi za to, da je Slovenija dopustila, da na njenem ozemlju deluje tožilstvo EJT?

Razlogi za ustanovitev EJT

Ustanovitev EJT naj bi narekovala nujnost preganjanja goljufij na škodo finančnih interesov (proračuna) EU. Na ta način naj bi bilo v EU utajenih za 500 milijonov evrov davkov letno (ocene sicer nekoliko variirajo).³ Na prvi pogled se zdi znesek visok, vendar primerjava pokaže, da gre le za 0,3 odstotka proračuna EU. Nikjer nisem zasledil, na čem ocene temeljijo (sedaj se na spletnih straneh EU pojavljajo celo stokrat višje številke (!), tj. 50 milijard evrov, ki naj bi jih "evropski davkoplačevalci" izgubili s takšnimi kaznivimi dejanji).⁴

Za primerjavo: proračun EU je leta 2018 znašal 156,7 milijarde evrov. V enem letu se je povečal za 5,5 odstotka. Države članice pa so se odpovedale pomembnemu delu svoje suverenosti zaradi preprečitve goljufij v minimalnem znesku (0,3 odstotka proračuna), ki jih bo EJT morda lahko delno preprečilo.

Na Slovenijo bi od skupnih 500 milijonov evrov "odpadlo" okrog tri milijone evrov goljufij. Če upoštevamo, da je slovenski proračun okrog 10 milijard evrov, to pomeni okrog 0,03 odstotka slovenskega proračuna. Pri tem je treba upoštevati še, da vseh goljufij EJT zagotovo ne bo moglo

preprečiti.

V okviru študije inštituta Max Planck iz leta 2011 so opravili intervjuje s 132 tožilci in 60 odvetniki iz 17 držav EU, ki se ukvarjajo s tovrstnimi čezmejnimi kaznivimi dejanji.⁵ Čeprav so si intervjuvanci želeli učinkovitejšega pregona kaznivih dejanj, jih je le osem odstotkov predlagalo ustanovitev evropskega javnega tožilstva.⁶

Pristojnosti EJT

EJT bo imelo široke pristojnosti: neposredno bo nastopalo pred slovenskimi sodišči, prevzelo bo lahko pregon od slovenskega državnega tožilstva.

Po Uredbi o EJT glavni evropski tožilec lahko med drugim daje posameznim evropskim javnim tožilcem navodila za delo (12/3 člen Uredbe o EJT), lahko posameznemu tožilcu naloži uvedbo preiskave (26/3 člen Uredbe o EJT), lahko sam prevzame določeno zadevo (27. člen Uredbe o EJT), lahko pod določenimi pogoji predodeli zadevo (ki bi sicer potekala v Sloveniji) evropskemu javnemu tožilcu v drugi državi članici (26/3 člen Uredbe o EJT). EJT vodi postopke po svoji presoji. Če npr. EJT prevzame zadevo, mora slovensko državno tožilstvo EJT prenehati delo in mu izročiti spise (27/5 člen Uredbe o EJT). EJT se lahko tudi odloči, da določene zadeve ne bo preganjalo, čeprav bi jo slovensko tožilstvo sicer preganjalo.

Kar zadeva kazniva dejanja, ki jih bo EJT preganjalo, so ta opredeljena zelo na splošno. EJT je pristojno za kazniva dejanja, ki so povezana s kaznivimi dejanji proti finančnim interesom EU (4. in 22. člen Uredbe o EJT). Kazniva dejanja so določena v Direktivi o boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Unije, z uporabo kazenskega prava.⁷ V poštev pride devet kaznivih dejanj iz KZ-1.<Opomba_stevilka>8 EJT je pristojno tudi za vsa kazniva dejanja, ki so z navedenimi kaznivimi dejanji tesno povezana (22/3 člen Uredbe o EJT). EJT bo samo razlagalo, za pregon katerih kaznivih dejanj je pristojno in katera kazniva dejanja so tesno povezana s temi kaznivimi dejanji.

Nezakonito pridobljeni dokazi so še vedno zakoniti: v postopkih, ki jih vodi EJT, so dopustni vsi dokazi, ki so zakonito pridobljeni v katerikoli državi članici po pravu tiste države članice (37/1 člen Uredbe). Če so na primer dokazi proti slovenski osebi izven Slovenije pridobljeni na način, ki je v Sloveniji nezakonit, jih mora sodišče ne glede na to upoštevati, če so bili pridobljeni v skladu s pravom države, v kateri so bili pridobljeni. V tem smislu torej pred slovenskim sodiščem ne veljajo več slovenska pravila o dopustnosti dokazov. Države pogosto npr. ne smejo brez sodnega naloga prestrezati elektronskih komunikacij (elektronske pošte, telefonskih razgovorov) domačim državljanom. Večinoma pa lahko pa na tak način neomejeno zbirajo informacije proti tujim državljanom. Tako lahko tuja država

pregleduje elektronsko pošto slovenskemu državljanu in podatke posreduje EJT, tudi če sodni postopek teče pred slovenskim sodiščem.

Bodoča širitev pristojnosti

PDEU predvideva, da se EJT "dodeli pristojnosti tudi za boj proti hudim oblikam kriminala s čezmejnimi posledicami" (četrti odstavek 86. člena PDEU). Še preden je EJT pričelo delovati, so se že pojavili predlogi, naj se pristojnosti EJT razširijo. Predsednik Evropske komisije Juncker je leta 2018 predlagal razširitev pristojnosti EJT na čezmejna teroristična dejanja.⁹

Posebej je pomembno, da področja EJT ne opredeljuje uredba, ampak direktiva, za katero ni treba, da se z njo strinjajo vse države članice.

Torej v prihodnosti Slovenija ne bo imela več dejanskega vpliva na to, za katera kazniva dejanja bo EJT pristojno.

Poleg preprečevanja terorizma pa lahko pričakujemo tudi širitev pristojnosti na preprečevanje sovražnega govora in t. i. lažnih novic (karkoli že to pomeni). Na tem področju je EU leta 2018 predlagala ustanovitev Evropskih centrov za raziskavo dezinformacij, ki bi jih v posameznih državah članicah financirala EU.¹⁰ Glede na nedavne trende je mogoče pričakovati tudi širitev pristojnosti na preprečevanje "razizma" ter kazniva dejanja v zvezi s preprečevanjem nalezljivih bolezni.

Tu pa ne bi šlo več le za pristojnost nad vodenjem kazenskih postopkov proti podjetjem oziroma v zvezi s poslovanjem podjetij (nezakonitosti v zvezi s plačevanjem DDV), **ampak pristojnost proti posameznikom in za vprašanje svobode govora in drugih svoboščin .**

Bi dovolili, da neznanec pregleduje vaše finance?

Če predpostavimo, da zaslužite povprečno plačo, bi 0,03 odstotka v vašem osebnem proračunu znašalo okrog 45 centov mesečno. Ali bi za to, da bi morda prihranili pol evra, bili pripravljeni dovoliti nekomu, da vstopa v vaše stanovanje in pregleduje, za kaj ste porabili svoj denar in kako vodite finance?

Učinkovitost organov oblasti ali svoboda?

V vseh predlogih za povečevanje pristojnosti EU se vedno pojavlja ena beseda: učinkovitost. Ta čarobna beseda naj odpre vrata prenašanju pristojnosti z držav članic na EU v najrazličnejših zadevah.

Ko poslušamo in beremo o "učinkovitosti" kot razlogu za poseganje EU v zadeve držav članic, se vedno znova vsiljuje misel ameriških pravnih strokovnjakov, ki poudarjajo, da ameriška **ustavna ureditev ni takšna, kot je, zato da bi bila učinkovita, ampak zato da prepreči tiranijo** (Alan

Dershowitz). "Učinkovitost" (tudi če bi bila dokazana) ne more biti zadosten razlog za odrekanje pristojnosti posamezne države članice v korist EU.

Nujnost razprave v parlamentu

Pred sprejemom Uredbe o EJT so bili v državah članicah veliki pomisleki o tem, da institucije EU posegajo v pravosodje posameznih držav članic.¹¹ Britanski parlament je v letu 2011 sprejel zakon, po katerem lahko Združeno kraljestvo sodeluje pri ustanovitvi EJT le, če tako odloči britanski parlament in če je takšna odločitev sprejeta na referendumu (člen 6 (5) Zakona o Evropski uniji 2011 - European Union Act). Namen zakona je bil po Lizbonski pogodbi preprečiti nadaljnje prehajanje suverenih pravic države na Evropsko unijo.

Slovenija je k mehanizmu EJT pristopila z obvestilom Evropskemu parlamentu z dne 3. aprila 2017 - kolikor mi je znano, brez javne razprave. Uredbo o EJT so sprejeli pravosodni ministri zadevnih držav članic 12. oktobra 2017. Medijska poročila so bila skopa. Cerarjeva vlada je objavila le kratko izjavo pravosodnega ministra mag. Gorana Klemenčiča: "Gre za zgodovinski trenutek."¹²

Tudi v Sloveniji bi moral o vseh pomembnih vprašanih, ki tako drastično posegajo v suverenost slovenskih državnih organov, razpravljati in odločati parlament.

Zdi se, da je uvedba EJT v Sloveniji nepotrebna in da je le trojanski konj Evropske unije, ki bo omogočal nadaljnjo širitev neposrednih pristojnosti organov EU v Sloveniji.

1 UL L 283 z dne 31. oktobra 2017.

2 Završnik, T., in Smolej, D., Boj proti goljufijam na škodo Evropske unije, v: Smolej, D. (ur.): Zaščita finančnih interesov Evropske unije v Republiki Sloveniji, Strokovna monografija, Ministrstvo za notranje zadeve republike Slovenije, Policija, Uprava kriminalistične policije, 2016, str. 14.

3 Ocena 500 milijonov evrov je v: STA, Bruselj proti nezakoniti porabi evropskega dejanja s tožilcem EU; Primorske novice, 17. julij 2013, <http://www.primorske.si/2013/07/17/bruselj-proti-nezakoniti-porabi-evropskega-d-enarja> (10. 7. 2020). Ocena 600 milijonov evrov je iz Završnik, T., in Smolej, D., nav. delo, str. 12. Avtorja se sklicujeta na Quirke, B.: OLAF: The fight against EU fraud. Journal of Financial Crime, 14 (2), 2009, str. 178-189. Ocena 900 milijonov evrov letno: B. K.: 16 držav EU za skupno evropsko tožilstvo, tudi Slovenija, B. K., Novice Svet 24, 4. april 2017, <https://novice.svet24.si/clanek/zanimivosti/58e398b013dd5/16-drzav-eu-za-skupno-evropsko-tozilstvo> (10. 7. 2020).

4 Evropsko javno tožilstvo: Komisija pozdravlja dogovor o imenovanju gospe Kovesi za prvo evropsko glavno tožilko, 25. september 2019, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/si/STATEMENT_19_5769 (10. 7. 2020).

5 Citirano po Wade, M. L.: A European public prosecutor: potential and pitfalls, Springer, 14. 3. 2013, na spletni strani <https://link.springer.com/article/10.1007/s10611-012-9406-x>, str. 445 (10. 7. 2020).

6 Wade., M. L., nav. delo, str. 457.

7 Direktiva (EU) 2017/1371 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2017 o boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Unije, z uporabo kazenskega prava; UL L 198 z dne 28. julija 2017, str. 29.

8 Frank Eler, T.: *Stvarna pristojnost Evropskega javnega tožilstva*, PP, št. 24-25/2020, str. 16.

9 Juncker, J.-C.: Nagovor Evropskemu parlamentu 2018 (State of the Union Address 2018), https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-speech_en_0.pdf (10. 7. 2020).

10 Evropska komisija, Generalni direktorat za komunikacijska omrežja, vsebino in tehnologijo, A multi-dimensional approach to disinformation, Report of the independent High level Group on fake news and online disinformation, 2018, str. 36, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/6ef4df8b-4cea-11e8-be1d-01aa75ed71a1> (10. 7. 2020).

11 Npr. v Nemčiji: sklepi Bundestaga in Bundesrata iz leta 2011 (Drucksache 334/11, 8.7.2011), citirano po Wade M. L., nav. delo, str. 443, 483. 12 A. V.: Evropska unija bo dobila evropsko javno tožilstvo, spletna stran Radiotelevizije Slovenija, MMC RTV SLO, 12. oktober 2017, <https://www.rtvlo.si/evropska-unija/evropska-unija-bo-dobila-evropsko-javno-tozilstvo/435051> > (10. 7. 2020).