

**THE EUROPEAN PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE: TWO YEARS OF INVESTIGATIONS  
AND PROSECUTIONS – CHALLENGES AND PERSPECTIVES**

**Ivica Josifovic, PhD**

Full Professor

Faculty of Law, University of Goce Delcev – Stip

[ivica.josifovik@ugd.edu.mk](mailto:ivica.josifovik@ugd.edu.mk)

**Igor Kambovski, PhD**

Full Professor

Faculty of Law, University of Goce Delcev – Stip

[igor.kambovski@ugd.edu.mk](mailto:igor.kambovski@ugd.edu.mk)

**Abstract**

The paper is a continuation of the previously published paper for the Yearbook of the Faculty of Law in Stip from 2019, and it refers to Regulation 2017/1939 and the establishment of the European Public Prosecutor's Office (EPPO). In the paper, the authors partially elaborate the functioning of the EPPO, by giving a special emphasis of the judicial review of the investigative measures taken by the EPPO. After a brief explanation of the structure and competence of the KEJO, the authors provide a brief insight into the implementation of the Regulation in the countries of the region, and then approaching the key part of the paper, which is the judicial review of the measures taken by the EPPO. The main part of the paper analyzes the first question referred to the Court of Justice of the European Union (CJEU) in the preliminary ruling procedure about the interpretation of the key provision regarding the investigations of the EPPO, in accordance with Article 31 of the Regulation. This provision regulates investigative measures to be taken in a member-state other than the member-state in which the European Delegated Prosecutor is acting. In the specific case, the High Court of Austria refers questions to the CJEU in a preliminary ruling procedure, seeking clarification on the degree of judicial review when it comes to cross-border investigations within this regime. According to the authors, the case raises a number of key questions regarding the structure and functioning of the EPPO, as well as regarding the relevance of the EPPO in the creation of a common area of justice in the EU. In the conclusion, the authors refer to several procedural challenges on which the judgment of the CJEU may depend and on which the future functioning of the EPPO and the eventual revision of the Regulation itself may depend.

**Keywords:** EPPO, Regulation, investigations, review, CJEU.

## КАНЦЕЛАРИЈАТА НА ЕВРОПСКОТО ЈАВНО ОБВИНИТЕЛСТВО: ДВЕ ГОДИНИ ИСТРАГИ И ОБВИНЕНИЈА – ПРЕДИЗВИЦИ И ПЕРСПЕКТИВИ

**Ивица Јосифовиќ**

Редовен професор

Правен факултет, Универзитет „Гоце Делчев“ – Штип

[ivica.josifovik@ugd.edu.mk](mailto:ivica.josifovik@ugd.edu.mk)

**Игор Камбовски**

Редовен професор

Правен факултет, Универзитет „Гоце Делчев“ – Штип

[igor.kambovski@ugd.edu.mk](mailto:igor.kambovski@ugd.edu.mk)

### Апстракт

Трудот претставува продолжение на претходно објавениот труд за Годишникот на Правниот факултет во Штип од 2019 година, а се однесува на Регулативата 2017/1939 година и воспоставувањето на Канцеларијата на Европскиот јавен обвинител (КЕЈО). Во трудот, авторите поодделно го елаборираат функционирањето на КЕЈО, со тоа што се дава посебен осврт на судската ревизија на истражните мерки преземени од КЕЈО. По краткото објаснување на структурата и надлежноста на КЕЈО, авторите даваат краток увид во имплементација на Регулативата во државите од регионот, по што се пристапува кон клучниот дел на трудот, а тоа е судската ревизија на мерките преземени од КЕЈО. Главниот дел на трудот го анализира првото прашање упатено до Судот на правдата на Европската Унија (СПЕУ) во постапката по претходно одлучување околу толкувањето на клучната одредба во врска со истрагите на КЕЈО, во согласност со членот 31 од Регулативата. Оваа одредба ги регулира истражните мерки што треба да се преземат во држава членка различна од државата членка во која постапува европскиот делегиран обвинител. Во конкретниот случај, Вишиот суд на Австрија до СПЕУ упатува прашања во постапка по претходно одлучување, барајќи појаснување за степенот на судска ревизија доколку станува збор за прекугранични истраги во рамките на овој режим. Според авторите, случајот покренува голем број клучни прашања околу структурата и функционирањето на КЕЈО, како и во однос на релевантноста на КЕЈО во создавањето на заедничка област на правдата во ЕУ. Во заклучокот, авторите се осврнуваат на неколку процедурални предизвици од кои може да зависи пресудата на СПЕУ и од која може да зависи идното функционирање на КЕЈО и евентуалната ревизија на самата Регулатива.

**Клучни зборови:** КЕЈО, Регулатива, истраги, ревизија, СПЕУ

### 1. Организација и надлежност

Според Регулативата 2017/1939 за воспоставување на КЕЈО,<sup>309</sup> Канцеларијата е централизирана институција за одлучување со децентрализирана структура која истражува, гони и подигнува обвиненија за кривични дела против финансиските интереси на ЕУ со посебен правен

---

<sup>309</sup> Council of the European Union. *Council Regulation 2017/1939 of 12 October 2017 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office*, OJ L 283, 2017.

субјективитет. Централната канцеларија се состои од: Колеџ, Постојани совети, Европски главен обвинител (ЕГО), Европски обвинители (ЕО) и Административен директор. Децентрализираното ниво се состои од Европски делегирани обвинители (ЕДО) во државите членки кои функционираат како национални и како обвинители на КЕЈО.

Колеџот се состои од ЕГО и еден ЕО од секоја држава членка која е дел од Регулативата. Колеџот е одговорен за општиот надзор на активностите на КЕЈО и усвојува одлуки за стратешки и општи прашања и обезбедува кохерентност, ефикасност и конзистентност во обвинителската политика на КЕЈО низ државите членки. Притоа, Колеџот е надлежен за формирање на Постојани совети на предлог на Европскиот главен обвинител и за усвојување на Деловникот за работа.<sup>310</sup>

Постојаните совети имаат овластувања за следење и насочување на поединечни истраги и обвиненија. Бројот на Постојани совети, нивниот состав, поделбата на надлежности, како и распределбата на предмети се одредува со одлуката за формирање на Постојаните совети и распределбата на предметите усвоена од Колеџот, а на предлог на КЕЈО. Одлуката е донесена во февруари 2021 година и во моментот се 15 Постојани совети.<sup>311</sup> Секој ЕО, кој е член на Колеџот, ќе биде постојан член на барем еден Постојан совет.

ЕГО, како раководител на КЕЈО и шеф на Колеџот, е назначен од ЕП и Советот за мандат од седум години без можност за реизбор. Ја организира и насочува работата на КЕЈО, усвојува одлуки и ја претставува *vis-à-vis* институциите, државите членки и трети страни. ЕО се именуваат од страна на Советот за мандат од шест години, без можност за реизбор и кореспондираат на бројот на држави членки кои учествуваат во Регулативата. Тие, на барање на Постојаниот совет, ги надгледуваат истрагите и гонењата преземени од ЕДО во своите држави членки. Судот на правдата може, по барање на ЕП, на Советот или на ЕК, да го разреши ЕГО или некој ЕО.

Децентрализираната структура е раководена од ЕДО во секоја држава членка. Тие ја извршуваат „теренската работа“ и ги спроведуваат истрагите во државите членки. Се именуваат од страна на Колеџот, по предлог на ЕГО и номинација од државите членки за мандат од пет години со можност за повторен избор. Имаат статус на „двојна капа“, бидејќи од една страна, дејствуваат на национално ниво и се интегрирани во националните кривично-правни системи, додека од друга страна, кога истражуваат и гонат кривични дела од надлежност на КЕЈО, дејствуваат во име и за сметка на КЕЈО на територијата на нивната држава членка.

Надлежноста *ratione materiae* е комбинацијата на одредби и извори на правото, од кои најрелевантни се членот 86 од ДФЕУ, Регулативата за КЕЈО, Директивата за сузбивање на измамата против финансиските интереси на ЕУ (Директивата *PIF*)<sup>312</sup> и националното кривично право. Материјалната надлежност постои доколку: однесувањето е кривично дело според националното право и доколку тоа е подведено во една од трите категории од членот 22 од Регулативата: кривични дела против финансиските интереси на ЕУ; криминална организација и кривично дело нераскинливо поврзано со кривично дело според Директивата *PIF*.

Опсегот на надлежност не е директно дефиниран со Регулативата, туку индиректно: КЕЈО е надлежен за оние прекршоци кои спаѓаат во минималната дефиниција содржана во Директивата *PIF* и создава прашања во поглед на концептот „нераскинливо поврзано кривично дело“. Произлегува дека членот 22 од Регулативата не го утврдува кривичното дело само по себе, туку упатува на други акти кои, пак, поставуваат минимални правила во врска со дефиницијата на кривични дела и санкции заради нивно усогласување со членот 83 од ДФЕУ. Тоа значи дека КЕЈО ќе треба да се справи со различни казнено-правни законодавства кои ги спроведуваат релевантните правни

---

<sup>310</sup> European Public Prosecutor's Office. *Internal Rules of Procedure of the European Public Prosecutor's Office*, College Decision 003/2020, 2020.

<sup>311</sup> European Public Prosecutor's Office. *Decision on the Permanent Chambers*, College Decision 015/2020, 25 November 2020.

<sup>312</sup> European Parliament, Council of the EU. *Directive 2017/1371 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2017 on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law*, OJ L 198, 2017.

инструменти на ЕУ, што од друга страна води кон потенцијална фрагментација на материјалното право на национално ниво и до повреда на принципот на законитост.

Во поглед на надлежноста *ratione loci* и *ratione personae*, според членот 23 од Регулативата, КЕЈО е овластена да ги истражува и гони погоре наведените кривични дела: (а) кога се сторени целосно или делумно на територијата на една или повеќе држави членки; (б) кога се сторени од државјанин на држава членка под услов да има надлежност за вакви кривични дела кога се сторени надвор од нејзината државна територија; или (в) кога се сторени надвор од територијата на ЕУ од лице кое е предмет на Правилникот за персонал на КЕЈО или Условите за вработување во време на кривичното дело, под услов држава членка да има надлежност за таквите кривични дела кога се сторени надвор од нејзината државна територија. Одредбата остава простор за толкување на точното значење на поимот „сторено“, кое може да се прочита како место каде што е преземена криминалната активност, но исто така, да се однесува и на местото каде што настанале ефектите од кривичното дело или местото каде што настанала главната финансиска штета.

Бројките во Годишниот извештај на КЕЈО за 2022 година се охрабрувачки, но тие сè уште не го отсликуваат очекуваното подобрување на целокупното ниво на откривање на измами во ЕУ. Во 2022 година, КЕЈО прими и обработи 33 18 пријави за криминал, спроведе 1 117 истраги со вкупна проценета штета од 14,1 милијарди евра, од кои речиси половина се резултат на измама со ДДВ. Покрај тоа, судиите одобриле замрзнување на 359,1 милиони евра во истрагите на КЕЈО (во споредба со 147,3 милиони евра во 2021 година), што претставува седум пати повеќе од буџетот на организацијата за 2022 година. Покренати се 87 обвиненија кои резултирале со 20 пресуди.<sup>313</sup>

## **1. Имплементација на Регулативата за КЕЈО во државите од регионот**

### **1.1. Бугарија**

Во Бугарија статусот и овластувањата на ЕО и ЕДО се регулирани со членот 136, ставовите 8-10 од Законот за судови и Законот за кривична постапка.<sup>314</sup> ЕО и ЕДО се членови на националното обвинителство и ги имаат овластувањата според домашното право. Но, за разлика од националните обвинители и во согласност со член 6 од Регулативата за КЕЈО, кога ЕО и ЕДО ги извршуваат своите функции според Регулативата, тие не се под директен надзор на повисоките обвинители и генералниот обвинител на Бугарија не ги надгледува нивните активности. Кривичните случаи во рамките на надлежноста на КЕЈО се под надлежност на специјализиран кривичен суд, кој врши судска контрола врз актите на КЕЈО.

Кривичните дела против финансиските интереси на ЕУ не се системизираат во одделно поглавје или во посебен дел од кривичниот закон. Една од причините за недостаток на систематизација е разновидноста на криминалната активност што се однесува на финансиските интереси на ЕУ. Според кривичниот закон, сите овие злосторства се опишани како злосторства каде што се присвоени средства кои се сопственост на ЕУ или кои биле доделени од ЕУ.<sup>315</sup> Оваа правна конструкција на злосторства ги исполнува критериумите на дефинициите за финансиските интереси на ЕУ предвидена во Директивата *PIF* и Регулативата за КЕЈО. Според кривичниот закон, сите кривични дела против финансиските интереси на ЕУ се намерни злосторства и секогаш казнувани. Некои од овие се дефинирани како акти против имотот/средствата кои припаѓаат на ЕУ или се обезбедени од ЕУ, но некои од нив вклучуваат дополнителен елемент: имотот или средствата може да имаат мешан карактер – некои припаѓаат на ЕУ и некои на Бугарија. Тоа може да доведе до судир на надлежност меѓу националните органи и КЕЈО.

---

<sup>313</sup> European Public Prosecutor's Office. *EPPO Annual Report 2022*. Publications Office of the European Union, Luxembourg 2023.

<sup>314</sup> Закон за Съдбената власт, ДВ. бр. 64 от 7 Август 2007 година, изм. и доп. ДВ. бр. 48 от 2 Јуни 2023 година; Наказателно-процесуален кодекс, ДВ бр. 86 от 28 Октомври 2005 година, изм. и доп. ДВ. бр. 48 от 2 Јуни 2023 година.

<sup>315</sup> Наказателен кодекс, ДВ бр.26 от 2 Април 1968 година, изм. ДВ. бр.10 от 31 Јануари 2023 година.

Кривичните дела против финансиските интереси на ЕУ можат да бидат претставени во две групи. Првата вклучува кривични дела кои директно влијаат на финансиските интереси на ЕУ во согласност со член 3, став 2 од Директивата за *PIF*. Овие кривични дела според кривичниот закон се следниве: измама; презентирање неистинити или прикриени податоци со цел стекнување средства од ЕУ или средства доделени од ЕУ; користење на финансиски ресурси од средства кои припаѓаат на ЕУ или се доделени од ЕУ и кои не се наменети за конкретно лице. Втората група на кривични дела вклучува криминална активност во согласност со член 4 од Директивата *PIF* и член 22, став 2 од Регулативата за КЕЈО. Овие кривични дела од кривичниот закон се перење пари; активна и пасивна корупција; злоупотреба; и учество во криминална организација.

Одредбите од Законот за кривична постапка воспоставуваат овластувања, процедурални акти и контрола врз дејствата на ЕО и ЕДО врз основа на нивниот статус на национални обвинители и нивниот посебен статус на тела на КЕЈО. Во однос на овластувањата на ЕО и ЕДО, се применуваат сите одредби поврзани со истрага, прифатливост на докази и судска оценка како што се применуваат за националните обвинители. Но, во согласност со посебниот статус на ЕО и ЕДО, законот за кривична постапка утврдува дека повисоките национални власти не можат да извршат контрола над ЕО и ЕДО кога извршуваат функции во согласност со Регулативата за КЕЈО. На пример, виш обвинител не може да ги откаже или измени актите на ЕО или ЕДО; виш обвинител нема моќ да даде писмени упатства на ЕО и ЕДО. Понатаму, уредбите на ЕО и ЕДО, кои не се предмет на судска оценка, не може да се обжалат пред виш обвинител, додека уредба на ЕО и ЕДО со која одбиваат да поведат предистражна постапка нема да биде предмет на жалба пред вишото обвинителство. Правилата за прекинување на кривичната постапка, која по службена должност може да се отповика од виш обвинител, не се применливи во однос на ЕО и ЕДО. Иако Регулативата е директно применлива, би било соодветно Законот за кривична постапка експлицитно да утврди дека правилата на Регулативата се применуваат во случаите кои се во надлежност на КЕЈО. И постапките во случаите од надлежност на КЕЈО треба да бидат подетално регулирани. Тоа би се однесувало на практични прашања, вклучувајќи ги и конфликтите на надлежностите помеѓу КЕЈО и националните власти.<sup>316</sup>

## 1.2. Хрватска

Во Хрватска, Регулативата за КЕЈО се спроведува со Законот за имплементација на Регулативата.<sup>317</sup> Поради фактот што Регулативата е директно применлива, законот за имплементација има одредби само кога е неопходно да се дополни директно применлива одредба или одредбата не е директно применлива, вклучително и кога се однесува на примената на национално законодавство. Според членот 3 од Законот, Одделот за Европските делегирани обвинители работи во рамките на Канцеларијата за сузбивање на корупција и организиран криминал. Задачите во Одделението ги извршуваат ЕДО и службеници под нивен надзор. За случаите во надлежност на КЕЈО, материјална и територијална надлежност има Општинскиот суд во Загреб, а сутските совети работат во Канцеларијата за сузбивање на корупција и организиран криминал.

Материјалната надлежност на КЕЈО не е дефинирана во Законот за имплементација, но членот 22 од Регулативата директно се применува. Кривичните дела предвидени со Директивата *PIF* се опфатени со Кривичниот закон како: измама покриена со даночно или царинско затајување, измама со субвенции и измама во деловното работење. Други дела кои влијаат на финансиските

---

<sup>316</sup> Тонева Г. *Европската прокуратура и неопходните промени в Българското законодателство: Налагат ли се и конституционни промени?* во "De Jure", том 10, бр. 2, 2019.

<sup>317</sup> Zakon o provedbi Uredbe Vijeca (EU) 2017/1939 od 12 listopada 2017 o provedbi pojačane suradnje u vezi sa osnivanjem ureda Europskog glavnog tuzitelja, Narodne novine no. 146/2020.

интереси на ЕУ се опфатени со перење пари, земање и давање поткуп и проневера, додека дела поврзани со учество во криминална организација се опфатени со Злосторничко здружување.<sup>318</sup>

Понатаму, Законот за имплементација предвидува дека ЕО и ЕДО, кога постапуваат во согласност со Регулативата, се овластени обвинители за кривични дела од надлежност на КЕЈО. Во овие случаи, ЕО и ЕДО имаат овластувања според Законот за кривична постапка,<sup>319</sup> како и според Законот за Канцеларијата за борба против корупција и организиран криминал.<sup>320</sup> ЕО и ЕДО, исто така, се овластени да ги преземат сите дејствија што државните обвинителства ги преземаат врз основа на Законот за судската соработка во кривичната материја<sup>321</sup> и Законот за меѓународна правна помош во кривичната материја.<sup>322</sup>

За да се обезбеди независност на ЕДО во случаите на КЕЈО, законот за имплементација во член 6 му дава овластување или должност на КЕЈО на виш државен правобранител кога тоа е пропишано во Законот за кривична постапка, а во некои случаи и овластувања на Државен јавен обвинител. Дополнително, на КЕЈО му е дозволено да поднесе барање за заштита на законитоста во кривичната постапка, како вонреден правен лек, од негова надлежност. Во случај на несогласување меѓу КЕЈО и националните органи на обвинителството околу надлежноста, член 8 од Законот за имплементација прецизира дека државниот јавен обвинител како национален орган одлучува за доделување на надлежност.

Во однос на истражните мерки, покрај минималната листа, се применуваат и сите други доказни дејствија под условите наведени во Законот за кривична постапка. Тоа се: претрес, привремено одземање предмети, распит на обвинетиот, испитување на сведоци, идентификација, инспекција, земање отпечатоци од прсти или отпечатоци од други делови од телото, сведочење на вештак, разни видови докази, итн. Според посебните доказни дејствија, Законот за кривична постапка предвидува: следење на телефонски разговори и други средства за комуникација, следење, собирање и снимање на електронски податоци, тајно следење и техничко снимање на поединци и предмети, употреба на прикриени истражители и информатори, симулирана понуда и примање поткуп, контролиран транспорт и испорака на предмети од кривични дела, итн.

## 2. Судска ревизија на мерките на КЕЈО

Како „тело на Унијата“, процедуралните акти и пропустите на КЕЈО вообичаено би биле предмет на судска ревизија пред СПЕУ, во согласност со членовите 263 и 265 од ДФЕУ. Сепак, членот 86, став 3 од ДФЕУ овозможи Регулативата да ги определи „правилата што се применуваат за судска ревизија на процедуралните мерки“ преземени од КЕЈО „при извршувањето на своите функции“. Соодветно на тоа, членот 42 од Регулативата им дава надлежност на националните судови и на СПЕУ за вршење судска ревизија.

Членот 42, став 1 од Регулативата се занимава со надлежноста на националните судови за судска ревизија и предвидува дека „процедуралните акти на КЕЈО кои имаат за цел да произведат правни ефекти во однос на трети лица ќе бидат предмет на ревизија од страна на надлежните национални судови во согласност со барањата и процедурите утврдени со националното законодавство“. Три главни причини ја објаснуваат надлежноста на националните судови да вршат судска ревизија. Прво, хибридната природа на КЕЈО, со тоа што е вградена во националните

---

<sup>318</sup> Kazneni zakon, Narodne novine nos. 125/2011, 144/2012, 56/2015, 61/2015, 101/2017, 118/2018, 126/2019, 84/2021.

<sup>319</sup> Zakon o kaznenom postupku, Narodne novine nos. 152/2008, 76/2009, 80/2011, 121/2011, 91/2012, 143/2012, 56/2013, 145/2013, 152/2014, 70/2017, 126/2019.

<sup>320</sup> Zakon o uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta, Narodne novine nos. 76/2009, 116/2010, 145/2010, 57/2011, 136/2012, 148/2013, 70/2017.

<sup>321</sup> Zakon o pravosudnoj saradnji u kaznenim stvarima sa drzavamaclanicama Evropske unije, Narodne novine nos. 91/2010, 81/2013, 124/2013, 26/2015, 102/2017, 68/2018, 70/2019, 141/2020.

<sup>322</sup> Zakon o medunarodnoj pravnoj pomoci u kaznenim stvarima, Narodne novine no. 178/2004.

казнено-правни системи додека е тело и на ЕУ. Второ, фактот дека и покрај тоа што е тело на ЕУ, КЕЈО го применува и правото на ЕУ и националното право во текот на своето работење. Трето, од практични причини, со тоа што националните судови би биле подобро поставени за пристап до списите на случајот, на обвинетите би им било поприфатливо да одат во националните судови наместо до СПЕУ, како и потребата да се избегне преоптоварување на СПЕУ со потенцијален прилив на барања за судска ревизија за целиот опсег на актите на КЕЈО.

Како што може да се види од формулацијата на членот 42, став 1 од Регулацијата, одредбата сама по себе не доделува право да се бара судска ревизија на процесните акти на КЕЈО пред национален суд. Наместо тоа, применливиот национален закон е тој што ќе ги одреди барањата и процедурите за остварување на таквото право. Оттука, судската ревизија може да се изврши врз следните основи: недостаток на надлежност; повреда на суштинско процесно барање; повреда на договорите или на кое било правило на правото во врска со нивната примена; или злоупотреба на овластувањата. Со други зборови, членот 42, став 1 од Регулацијата ја задржува надлежноста на СПЕУ во однос на постапките што ги покренуваат државите членки на ЕУ, ЕК, Совет и ЕП за процедуралните акти на КЕЈО или неусвојувањето на таквите акти.

За целите на овој труд важна е одредбата која се однесува на јурисдикцијата на СПЕУ да донесува прелиминарни одлуки во врска со „валидноста на процесните акти на КЕЈО, доколку такво прашање за валидност се поставува пред суд или трибунал на држава членка директно врз основа на правото на Унијата“, од членот 42, став 2 од Регулацијата. Формулацијата „директно врз основа на правото на Унијата“ има за цел да појасни дека постапката по претходно одлучување од член 267 од ДФЕУ е можна само кога се поставува прашањето за валидноста на процесниот акт *vis-à-vis* Правото на ЕУ. Терминот „директно“ има за цел да појасни дека националните судови не смеат да упатуваат прашања до СПЕУ за валидноста на процесните акти на КЕЈО во однос на националното процесно право или националните мерки за имплементирање на актите.

## 2.1. Постапка пред СПЕУ

Регулацијата за КЕЈО во моментот се соочува со прв тест пред СПЕУ во предметот *C-281/22 GK and Others* во врска со толкување на членот 31 од Регулацијата за степенот на судската ревизија на прекуграничните истражни мерки во рамките на КЕЈО.<sup>323</sup> Случајот се однесува на едно клучно прашање: Дали практичната имплементација на Регулацијата дозволува спроведување ефективни истраги за кривични дела против финансиските интереси на ЕУ? Случајот е во постапка пред СПЕУ и пресудата ќе влијае на идните активности на КЕЈО. Судот треба да ја толкува валидноста на процесните акти на КЕЈО во согласност со член 42, став 2 од Регулацијата.

Механизмот за прекугранична соработка е воспоставен со членот 31 од Регулацијата, според кој ЕДО ќе работат во тесна соработка едни со други, консултирајќи се и помагајќи се кога се неопходни мерки за прекугранична истрага. Кога ЕДО, според членот 31, став 1 и 2, презема истрага во една држава членка, треба да собере докази лоцирани во друга држава-членка, ќе одлучи за потребната мерка во согласност со законот на сопствената држава и ќе ја додели на ЕДО во државата каде што треба да се спроведе мерката.

Ставот 3 од членот 31 е клучен во овој случај, бидејќи се занимава со две можни сценарија. Според алинеја 1 од ставот 3 на членот 31, доколку националното законодавство на државата членка на ЕДО од државата членка каде што треба да се спроведе мерката бара судско овластување за спроведување на мерката, ќе го добие во согласност со сопствените национални правила. Според алинеја 2 од ставот 3 на членот 31, ако таквото овластување не е потребно со националното законодавство на помошниот ЕДО, туку е потребно од националното законодавство на ЕДО кој раководи со предметот, тогаш ќе го добие во својата држава членка.

ЕДО во Германија истражувал случај на заобиколување на царинските одредби и требал да преземе истражни дејствија во вид на претреси во Австрија. Налогот за претрес го одобрил

---

<sup>323</sup> Court of Justice of the European Union, Case C-281/22 GK and Others, Summary of the request for a preliminary ruling pursuant to Article 98(1) of the Rules of Procedure of the Court of Justice, 25 April 2022.

надлежниот германски судија на барање на јавниот обвинител. За прекугранични истраги, Регулативата вовеле систем што ги надминува традиционалните механизми на судска соработка: КЕЈО не го користи Европскиот истражен налог (ЕИН) за да добие докази на територија на друга држава; наместо тоа, доволно е да се вклучи помошниот ЕДО во државата каде што треба да се спроведе истрагата, откако мерката е одобрена според националното право на раководниот ЕДО што ја спроведува истрагата. Затоа, во конкретниот случај, ЕДО на Германија контактира со ЕДО на Австрија кој го активирал механизмот од членот 31 од Регулативата

Според австрискиот закон, претресот нареден од обвинителот мора да биде одобрен од надлежен судија. Сепак, иако налогот за претрес бил овластен од надлежен судија во државата на раководниот ЕДО, ЕДО на Австрија исто така постапи во согласност со домашното право и побара од австрискиот судија да го одобри налогот за претрес, кој подоцна е одобрен. Засегнатите лица поднеле жалба против одобренијата на судот за наредбите за претрес, со тврдење дека нема доволно сомневање за спроведување на мерките, недостаток на пропорционалност и прекршување на нивните права; ова е суштинско прашање, а не прашање строго поврзано со извршувањето на мерката. Сепак, австрискиот помошен ЕДО тврдел дека жалбите не може да се уважуваат, бидејќи судовите во државата членка на помошниот ЕДО, се ограничени на разгледување на формални прашања и не можат да се вклучат во суштинска ревизија на мерката, особено поради сомневањето за кривичните дела кои веќе биле разгледани од германските судови. Вишиот суд на Австрија, имал сомнежи до кој степен австриските судови можат да ја потврдат мерката за претрес според националното право и иницирале постапка пред СПЕУ. Австрискиот суд го аргументирал следново: КЕЈО е една единствена канцеларија и мерката што треба да се изврши во држава различна од онаа на раководниот ЕДО, мора да се изврши во согласност со правото на државата каде што работи помошниот ЕДО; ако австриското прапредвидува мерката да биде испитана од судија, тогаш судијата на оваа држава мора да биде во состојба да го испита целиот предмет.

Сепак, националниот суд потсети дека ова ќе резултира со покомплициран систем од оној што се користи во прекуграничните истраги во државите кои не се дел од Регулативата за КЕЈО, бидејќи системот се заснова на принципот на меѓусебно признавање. Оттука, во прекуграничните истраги на КЕЈО, мора да се постави прашањето дали испитувањето на судијата на државата на помошниот ЕДО, од кого е побарано да ја спроведе мерката, е ограничено на формална контрола или неговите овластувања не се протегаат на целосно испитување на претходната истражна постапка? Националниот суд се сомневал дали тоа е во согласност со Регулативата, во која членот 31, став 6 пропишува дека системите засновани на заемно признавање се само помошни во истрагите на КЕЈО и се наменети да означат разлика меѓу двата системи на прекугранична помош.

Како резултат на тоа, националниот суд побара од СПЕУ да го разјасни степенот на судска ревизија што треба да ја преземат судиите во државата членка на помошниот ЕДО според членот 31, став 3, алинеја 1 од Регулативата. Судот праша дали таквата судска ревизија треба да бара целосно испитување, вклучувајќи ги суштинските аспекти како сомневањето за кривичното дело, неопходноста и пропорционалноста на мерката или треба да се сфати дека се однесува само на прашања во врска со извршување на мерката, според членот 32 од Регулативата. Националниот суд дополнително праша дали треба да разгледа и дали мерката веќе била предмет на судска ревизија во државата членка на раководниот ЕДО. Оттука, ова прашање се однесува на ситуација која не е експлицитно предвидена во членот 31 став 3, каде двете држави членки бараат судско овластување.

## **2.2. Пресуда во најава**

Во поглед на самата постапка пред СПЕУ, дискусиите се вртеа околу две главни прашања. Првата главна точка на дискусија била како да се усогласи толкувањето на членот 31 став 3 со точка 72 од Регулативата на КЕЈО која го утврдува принципот на единствено судско овластување во прекугранични случаи. Секогаш кога е потребно судско овластување, треба јасно да се наведе во која држава членка треба да се добие овластувањето, но во секој случај, треба да има само едно овластување. Основната идеја е дека, во постапките на КЕЈО, нема потреба од прекугранично

признавање на судските одлуки, бидејќи соработката се одвива помеѓу членовите на истото тело, а едно судско овластување е доволно онаму каде што е потребно.

Ова води до втората точка на дискусија, која се врти околу точка 12 од Регулацијата и се однесува на целта на КЕЈО: „да се бори со криминалот против финансиските интереси на ЕУ на поефективен начин отколку што тоа го прават државите членки“. Според тоа, членот 31 од Регулацијата треба да овозможи побрзи и поефикасни истраги отколку што беа можни преку меѓудржавна соработка заснована на заемно признавање. Оттука, ако треба да се преземе целосна судска ревизија во државата членка на помошниот ЕДО, дали тоа значи дека прекуграничните истраги според Регулацијата на КЕЈО во пракса би биле покомплицирани и би одземале повеќе време од оние што се спроведуваат на основа на инструменти за меѓусебно признавање?<sup>324</sup>

Австриските и германски претставници го толкуваа членот 31, став 3, алинеја 1 со став дека кога е потребно судско овластување според националното право на државата членка на помошниот ЕДО, судијата треба да преземе целосна судска проверка на мерката. Австриската влада посочи дека членот 31, став 2, според кој оправданоста и усвојувањето на мерката се регулирани со националното право на раководниот ЕДО, мора да се толкува дека се однесува само на доделување на мерката, но не го опфаќа судското овластување. Според тоа, во ситуации во кои е потребно судско овластување во двете држави или во државата на помошниот ЕДО, целосната судска ревизија ќе се спроведе во државата на помошниот ЕДО. Во овој случај, членот 31, став 3, алинеја 3 претставува исклучок. Само во ситуации во кои државата на помошниот ЕДО не бара судско овластување, туку тоа го бара државата на раководниот ЕДО, тогаш тој ќе изврши ревизија на мерката. Доколку судијата во државата на помошниот ЕДО спроведе целосна судска проверка, КЕЈО ќе биде единствено обвинителство кое ќе работи со еден суд.

Другите учесници во постапката (Романија, Холандија, ЕК и КЕЈО) се залагаа за системско толкување на одредбата. Членот 31, став 2 и членот 32 од Регулацијата воспоставуваат поделба на трудот, при што прашањата кои се однесуваат на суштински аспекти треба да се регулираат со правото на државата членка на раководниот ЕДО. Државата членка на помошниот ЕДО ќе биде одговорна само за формалните прашања во врска со спроведувањето на мерката. Според ова толкување, доколку е потребно судско овластување во држава членка на раководниот ЕДО, тоа ќе треба да се добие во таа држава членка во однос на суштинските причини. Доколку е потребно судско овластување во двете држави членки, би имало две посебни судски овластувања, едното барано од страна на раководниот ЕДО за суштинските прашања и другото барано од помошниот ЕДО за формалните прашања. Доколку се бара судско овластување само во државата членка на раководниот ЕДО, ова овластување би ги опфатило и формалните прашања. Меѓутоа, кога само државата членка на помошниот ЕДО бара судско овластување, судијата во која било држава нема да ги разгледа суштинските мерки. Според КЕЈО, ова не би било проблем бидејќи не е секогаш потребно *ex-ante* судско овластување и може да се балансира со *ex-post* судска ревизија. Понатаму, овие учесници сметаа дека предложеното толкување е во согласност со точката 72, бидејќи секој аспект од истражната мерка ќе биде предмет на една единствена судска контрола. Сепак, КЕЈО се повика на Упатството за примена на членот 31, издадено од Колеџот, според кој, во ситуации во кои законите на двете држави членки бараат судско овластување, треба да се направи исклучок во однос на принципот на единствено судско овластување.<sup>325</sup>

---

<sup>324</sup> Weyembergh, A., Briere C. *Toward a European Public Prosecutor's Office*, Policy Department for Citizen's Rights and Constitutional Affairs, European Parliament 2016.

<sup>325</sup> European Public Prosecutor's Office. *Adopting Guidelines of the College of the EPPO on the Application of Article 31 of Regulation (EU) 2017/1939*. College Decision 006/2022, 26.01.2022.

### 2.3. Ефективност на постапката

Поделбата на задачите во рамката на КЕЈО се дел и од Мислењето на Генералниот адвокат (ГА) Капета.<sup>326</sup> ГА постави прашање и самиот одговори: „Што може да провери судијата во државата членка на помошниот ЕДО?“ ГА во овој контекст се повика на членот 31, став 5 од Регулотивата кој поставува механизам за решавање проблеми, при што ЕДО ќе се консултираат меѓу себе доколку се појават одредени прашања, како на пример, мерката не е достапна во сличен домашен случај или друга помалку наметлива мерка која ги постигнува истите резултати. Оттука и прашањето на ГА Капета дали овие прашања ќе спаѓаат во делокругот на судска ревизија.

Според ЕК, судијата нема да одбие овластување за истражна мерка врз основа на членот 31, став 5, бидејќи тие не треба да се сфатат како основи за одбивање, туку прашања за дискусија меѓу раководниот и помошниот ЕДО. КЕЈО даде поинаков одговор, правејќи разлика помеѓу членот 31, став 5, точка г и членот 31, став 5, точка в. Прашањето дали мерката е достапна во сличен домашен случај, според членот 31, став 5, точка г, е објективно, формално, прашање, што нема да бара суштинска евалуација на случајот. Одлуката за помалку наметлива мерка, според членот 31, став 5, точка в, би претставувало материјално прашање, бидејќи би барало проценка на пропорционалноста. Сепак, ГА е критичен по ова прашање бидејќи имплицира дека една од главните причини зошто државите членки бараат судско овластување на прво место е да се утврди дали одредено мешање во правата на лицата е пропорционално.

Во однос на потребата да се обезбеди ефективност на прекуграничните истраги на КЕЈО, сите страни се согласиле дека барањето за целосна судска ревизија во државата членка на помошниот ЕДО ќе предизвика практични тешкотии, бидејќи со вклучени повеќе држави членки повеќе судии ќе одлучуваат за исти факти, веројатно со контрадикторни исходи. Сепак, според мислењето на австриската и германска влада, единствено можно толкување е изведено од формулацијата, контекстот и историјата на изготвувањето на Регулотивата, што може да ја натера ЕК да пристапи кон измени во Регулотивата, во зависност од пресудата на СПЕУ. Она што е нејасно, е на кој начин механизмот за соработка со КЕЈО ќе претставува чекор напред во однос на ефективноста. Холандија и ЕК ја истакнаа процедурата за внатрешен дијалог според членот 31, став 5 и недостатокот на основи за одбивање на мерката за судска ревизија како јасен напредок во овој поглед. Сепак, недостигот на основи за одбивање може да доведе до ограничување на судската контрола во државата на помошниот ЕДО до тој степен што тоа би станало обична формалност.

### 2.4. *Lex fori vis-à-vis Lex loci*

Случајот овозможува размислување за неколку прашања кои се во основата на системот на КЕЈО: Основниот принцип е дека КЕЈО е дефинирано како „единствена канцеларија“, но не работи во рамките на „еден правен систем“. Прашањето за правото што се применува на КЕЈО веќе е предмет на бројни правни студии, а Регулотивата очигледно не предвидува единствен европски „правилник“ што КЕЈО може да го користи во своите истраги. Напротив, Регулотивата не постигнува високо ниво на усогласување на законодавството за истражните мерки достапни во истрагата на КЕЈО. Наместо тоа, го утврдува принципот дека секој ЕДО го применува националното право на државата во која работи. Навистина, не сите истраги на КЕЈО се прекугранични случаи. Многу од нив се чисто национални истраги каде применливо право е она на државата во која работи ЕДО што ја води истрагата.<sup>327</sup>

Но, рамката на КЕЈО мора конкретно да се занимава со спроведување прекугранични истраги, според членот 31 од Регулотивата. Овој член не го решава класичниот и главен проблем на применливото право во случаите на судска соработка, имено односот помеѓу *lex fori* (оној на

<sup>326</sup> Court of Justice of the European Union. Opinion of Advocate General Capeta delivered on 22 June 2023. Case C-281/22 G.K. and Others. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:62022CC0281>.

<sup>327</sup> Herrfeldt H.H., Brodowski D., & Burchard C. (eds.). *European Public Prosecutor's Office, Article-by-Article Commentary*, London, Oxford, 2020.

раководниот ЕДО) и *lex loci* (оној на помошниот ЕДО). Регулативата се обидува да го реши прашањето со воспоставување рамнотежа помеѓу двата важечки закона: во суштина, *lex loci* се применува, но *lex fori* може да се применува таму каде што не е во спротивност со основните принципи на правото на државата на раководниот ЕДО. Понатаму, според членот 37 од Регулативата, утврдено е правилото дека извршувањето на мерка во согласност со *lex loci*, дури и ако е различно од *lex fori*, не може да оправда доказите да бидат недозволиви во судски процес во државата на раководниот ЕДО.

Од друга страна, Регулативата предвидува дека стандардот за заштита на правата на одбраната треба да биде на највисоко ниво, што е поткрепено со правилото кое бара судски овластувања за истражни дејствија.<sup>328</sup> Според овој принцип, секогаш треба да се применуваат највисоките стандарди за судска заштита во однос на овластувањето или одобрението на судијата, така што, секогаш кога правото на државата на раководниот ЕДО или правото на државата на помошниот ЕДО бара судско овластување за извршување на мерка, тоа мора да се побара и добие, иако не е неопходно во државата каде што ќе се одржи судењето. Во овој контекст, битна е одредбата од членот 31, став 3 од Регулативата. Накратко, оваа регулатива може да доведе до следниве ситуации: (1) Ако правото на државата на раководниот ЕДО бара судско овластување, тој мора да го добие; (2) Доколку е потребно овластување според правото на помошниот ЕДО, тој ќе мора да добие такво овластување во сопствената држава; (3) Доколку е потребно овластување во двете држави (ситуација која Регулативата не ја предвидува), и двата ЕДО ќе треба да добијат овластување, бидејќи секоја постапка се води во согласност со правото на двете држави.

### **Наместо заклучок – процедурални предизвици**

Прашањето на кое се занимава австрискиот суд не се однесува толку на проблемот со овластување на мерката од страна на судијата, туку на подеднакво релевантно и поврзано прашање, имено оспорувањето на мерката. Се поставува прашањето: пред кој суд може да се повика на наводниот недостаток на доказ/и за делото во врска со тековните кривични истраги на КЕЈО – само пред судот на државата на раководниот ЕДО што ја спроведува истрагата и каде што е наредена мерката или и пред судот на државата на помошниот ЕДО каде што треба да се изврши мерката? Како општо правило, членот 42 од Регулативата предвидува дека процесните акти на КЕЈО можат да бидат оспорени пред националните судови. Како резултат на тоа, ниту еден суд на европско ниво не е надлежен за ревизија на процесните акти на КЕЈО, освен во случај на одлуки на КЕЈО за отфрлање на случај, каде СПЕУ има надлежност да ја ревидира одлуката. Од една страна, членот 31, став 2 може да се толкува дека не ја регулира само поделбата меѓу *lex loci* и *lex fori* во прекуграничното извршување на истражната мерка, додека од друга страна, треба да се има предвид дека КЕЈО е единствена канцеларија, што значи раководниот и помошниот ЕДО не се службеници од различни држави, туку припаѓаат на иста канцеларија. Ова би бил аргумент во прилог на можноста да се оспори истражната мерка во државата во која треба да се изврши.

Во однос на прекуграничните истраги, не треба да се изгуби од вид фактот дека иако КЕЈО е единствено обвинителство, не работи во една правна област. Она што го имаме е агенција формирана за заштита на европски интерес, но не работи врз основа на заеднички европски стандарди, туку во различните национални јурисдикции на државите членки врз основа на националното право. Потребата да се дојде до ефективни механизми за соработка, истовремено почитувајќи ја правната различност на државите членки и ефективно гарантирајќи ги правата на поединците во кривичната постапка, е тензијата што лежи во основата на целата судска соработка во кривичната материја. Во овој контекст, усогласувањето на националните правила е неизбежно, со цел да се дојде до натамошни прилагодувања во националните системи. Во исто време, клучните операции на КЕЈО не се регулирани од ЕУ, туку од националното законодавство. Тогаш принудните

---

<sup>328</sup> Cassibba F.S. *Misure investigative del pubblico ministero europeo e principio di proporzionalità*, Sistema Penale, 2022.

овластувања на КЕЈО не се придружени со соодветна судска заштита на национално ниво и на ниво на ЕУ, со што може да доведе до сериозен дефицит на владеењето на правото.

Започнувањето на истраги и обвиненија ќе генерира голем број прашања за толкувањето на одредбите од Регулативата и за заштитата на правата на поединците под истрага и кривично гонење, кои ќе треба да се решат од националните судови и од СПЕУ. Во прв степен, улогата на националните судови и СПЕУ во развивањето на правната рамка на КЕЈО ќе биде клучна; СПЕУ можеби ќе треба да ги надмине границите на сопствената јурисдикција утврдени со Регулативата за КЕЈО. Исто така, може да ја отвори дискусијата за улогата на СПЕУ во испитувањето на операциите на КЕЈО и дали формирањето на специјализиран кривичен суд на ЕУ ќе стане неопходност. Оттука, пресудата на СПЕУ ќе биде важен прв чекор во одговорот на ова прашање. Со оглед на улогата што Судот често ја играл во процесот на обликување на европското кривично право и заедничката област на правда, вклучувајќи ја и кривичната правда, овој случај дава дополнителна фундаментална можност во овој поглед.

### Користена литература

1. Cassibba F.S. *Misure investigative del pubblico ministero europeo e principio di proporzionalità*, Sistema Penale, 2022.
2. Council of the European Union. *Council Regulation 2017/1939 of 12 October 2017 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office*, OJ L 283, 2017.
3. Court of Justice of the European Union. Case C-281/22 GK and Others, Summary of the request for a preliminary ruling pursuant to Article 98(1) of the Rules of Procedure of the Court of Justice, 25 April 2022.
4. Court of Justice of the European Union. Opinion of Advocate General Ćapeta delivered on 22 June 2023. Case C-281/22 G.K. and Others. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:62022CC0281>.
5. European Parliament, Council of the EU. *Directive 2017/1371 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2017 on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law*, OJ L 198, 2017.
6. European Public Prosecutor's Office. *Decision on the Permanent Chambers*, College Decision 015/2020, 25 November 2020.
7. European Public Prosecutor's Office. *EPPO Annual Report 2022*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2023.
8. European Public Prosecutor's Office. *Internal Rules of Procedure of the European Public Prosecutor's Office*, College Decision 003/2020, 2020.
9. European Public Prosecutor's Office. *Adopting Guidelines of the College of the EPPO on the Application of Article 31 of Regulation (EU) 2017/1939*. College Decision 006/2022, 26.01.
10. Herrfeld H.H., Brodowski D., & Burchard C. (eds.). *European Public Prosecutor's Office, Article-by-Article Commentary*, London, Oxford, 2020.
11. Kazneni zakon, Narodne novine nos. 125/2011, 144/2012, 56/2015, 61/2015, 101/2017, 118/2018, 126/2019, 84/2021.
12. Weyembergh, A., Briere C. *Toward a European Public Prosecutor's Office*. Policy Department for Citizen's Rights and Constitutional Affairs, European Parliament 2016.
13. Zakon o kaznenom postupku, Narodne novine nos. 152/2008, 76/2009, 80/2011, 121/2011, 91/2012, 143/2012, 56/2013, 145/2013, 152/2014, 70/2017, 126/2019.
14. Zakon o medunarodnoj pravnoj pomoci u kaznenim stvarima, Narodne novine no. 178/2004.
15. Zakon o pravosudnoj saradnji u kaznenim stvarima sa drzavamaclanicama Europske unije, Narodne novine nos. 91/2010, 81/2013, 124/2013, 26/2015, 102/2017, 68/2018, 70/2019, 141/2020.

16. Zakon o provedbi Uredbe Vijeca (EU) 2017/1939 od 12 listopada 2017 o provedbi pojačane suradnje u vezi sa osnivanjem ureda Europskog glavnog tuzitelja, Narodne novine no. 146/2020.
17. Zakon o uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta, Narodne novine nos. 76/2009, 116/2010, 145/2010, 57/2011, 136/2012, 148/2013, 70/2017.
18. Закон за Съдбената власт, ДВ. бр. 64 от 7 Август 2007 година, изм. и доп. ДВ. бр. 48 от 2 Юни 2023 година.
19. Наказателен кодекс, ДВ бр.26 от 2 Април 1968 година, изм. ДВ. бр.10 от 31 Януари 2023 година.
20. Наказателно-процесуален кодекс, ДВ бр. 86 от 28 Октомври 2005 година, изм. и доп. ДВ. бр. 48 от 2 Юни 2023 година.

Тонева Г. *Европейската прокуратура и необходимите промени в Българското законодателство: Налагат ли се и конституционни промени?* во "De Jure", том 10, бр. 2, 2019.