

# ULOGA EVROPSKOG JAVNOG TUŽIOCA U BORBI PROTIV ORGANIZOVANOG KRIMINALA

Marina Matić Bošković\*

*Autor u tekstu analizira ideju Evropskog javnog tužioca i njegovu moguću ulogu u borbi protiv organizovanog kriminala. Ideja osnivanja Evropskog javnog tužioca se diskutuje se u stručnoj javnosti već dve decenije, od objavljivanja Corpus Juris-a. Iako se inicijalni predlog nadležnosti Evropskog javnog tužioca odnosi na zaštitu finansijskih interesa Evropske unije i istrage prevara na štetu budžeta EU, očigledno je da veliki broj ovih prevara sadrži elemente organizovanog kriminala i ima prekograničnu dimenziju. Nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona i objavljivanja predloga Uredbe Saveta o osnivanju Evropskog javnog tužioca 2013. godine, otvara se pitanje načina uređenja ove institucije. Od načina organizacije Evropskog javnog tužioca i propisa kojima će se uređivati njegov rad zavisice i delotvornost ovog tela. Autor se osvrće na izazove u uspostavljanju Evropskog javnog tužioca, kao i na njegove implikacije na borbu protiv organizovanog kriminala u Evropskoj uniji.*

**KLJUČNE REČI:** organizovani kriminal, prevare na štetu budžeta Evropske unije, Evropski javni tužilac, "evropska krivična dela", načela organizacije tužilaštva.

## 1. UVOD

Ideja o osnivanju Evropskog javnog tužioca nastala je kao odgovor na potrebu da se zaštite finansijski interesi evropskih zajednica i da se krivično gone izvršioци prevara koje utiču na finansijske interese zajednica. Na Međuvladinoj konferenciji u Nici u decembru 2001. godine, Evropska komisija predstavila je ideju krivičnopravne zaštite finansijskih interesa Zajednice i predložila osnivanje kancelarije Evropskog javnog tužioca.<sup>1</sup> Jedan od

---

\* Istraživač saradnik Instituta za uporedno pravo, Beograd, email: maticmarina77@yahoo.com

<sup>1</sup> European Commission on 29 September 2000 (COM (2000) 608 final), Additional Commission contribution to the Intergovernmental Conference on institutional reforms - The criminal protection of the Community's financial interests: a European Prosecutor.

razloga koji su podstakli Komisiju da iznese navedene predloge je i uloga organizovanog kriminala u prevarama na štetu budžeta Evropske unije.<sup>2</sup>

Kako bi se razumeo objekat zaštite, potrebno je utvrditi šta obuhvata budžet EU. Budžet EU predstavlja finansijski instrument u kojem se prikupljaju sredstva za finansiranje javnih rashoda EU. Kako bi se uspostavila finansijska autonomija Evropske unije, ona se finansira iz sopstvenih sredstava.<sup>3</sup> Imajući na umu da budžetski prihod EU u 2015. godini iznosi 145,3 milijardi evra<sup>4</sup> i da zakonita potrošnja garantuje privredni prosperitet i funkcionisanje političko-pravnog sistema EU, proizlazi da je zaštita finansijskih interesa EU jedan od suštinskih elemenata evropskih integracija, a njihova krivičnopravna zaštita osnov za nastanak nadnacionalnih krivičnih ovlašćenja Evropske unije. Prema Godišnjem izveštaju OLAF-a u 2015. godini prijavljena je 1.461 prevarna radnja na štetu finansijskih interesa Evropske unije, čija vrednost iznosi 637,6 miliona evra.<sup>5</sup> Međutim, i sam OLAF navodi da ovi podaci nisu potpuni i ne ukazuju na pravo stanje stvari, jer države članice ne prijavljuju sve neregularnosti OLAF-u. Pored toga, države članice nisu dužne da prijavljuju neregularnosti čija je vrednost ispod 10.000 evra, a samo nekoliko država članica vodi statistiku o krivičnim delima izvršenim na štetu finansijskih interesa EU.<sup>6</sup> Iz navedenog se može zaključiti da je teško proceniti veličinu problema na osnovu postojeće statistike.<sup>7</sup>

Iako, Evropska komisija ne ukazuje na problem organizovanog kriminala, analizom izveštaja Evropske komisije<sup>8</sup> i Evropske službe za borbu protiv finansijskih prevara (OLAF)<sup>9</sup>, čija je nadležnost istraživanje prevara povezanih sa budžetom Evropske unije, može se zaključiti da postoji jasna veza između organizovanog kriminala i prevara na štetu finansijskih interesa Evropske unije. Radnje koje ukazuju na vezu sa organizovanim kriminalom najčešće se javljaju u obliku falsifikovanja dokumentacije o poreklu ili krajnjoj destinaciji robe, krijumčarenja robe<sup>10</sup> kako bi se izbeglo plaćanje poreza na dodatnu vrednost ili obezbedio povratak poreza,<sup>11</sup> utaje poreza primenom "karusel" metode<sup>12</sup>, itd.

Prevare na štetu budžeta EU najčešće sadrže i prekogranične elemente, s obzirom da se roba i kapital kreću iz jedne države u drugu, što je uobičajeno za sve oblike organizovanog kriminala koji se izvršava krijumčarenjem.

---

<sup>2</sup> Pod pojmom finansijski interesi Evropske unije podrazumeva se budžet EU, a zaštita finansijskih interesa Evropske unije spominje se i u članu 290. Ugovora o Evropskoj zajednici. Pod budžetom se podrazumeva opšti budžet, budžet kojim rukovode zajednice ili se njime rukovodi u ime zajednica, kao i određeni fondovi koji nisu pokriveni budžetom (npr. razvojni fondovi kojima upravljaju Komisija i Evropska investiciona banka).

<sup>3</sup> Izvori finansiranja EU jesu poljoprivredne takse, uvozne carine, deo poreza na dodatnu vrednost i prihod zasnovan na BDP država članica.

<sup>4</sup> [http://ec.europa.eu/budget/budget\\_detail/current\\_year\\_en.htm](http://ec.europa.eu/budget/budget_detail/current_year_en.htm).

<sup>5</sup> Godišnji izveštaj za 2015, OLAF, [http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/pifreport\\_2015\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/pifreport_2015_en.pdf)

<sup>6</sup> Na primer Poljska i Rumunija vode posebnu statistiku o krivičnim delima na štetu finansijskih interesa EU.

<sup>7</sup> K. Ligeti, M. Simonato, *The European Public Prosecutor's Office: Towards a Truly European Prosecution Service?*, New Journal of European Criminal Law, Vol 4, br. 1-2, 2013, str. 7-21.

<sup>8</sup> Počevši od 1991, Evropska komisija svake godine priprema izveštaj, koji sadrži statističke podatke, ali i narativni deo, u kojem se navode prevare koje su izvršene u prethodnoj godini protiv finansijskih interesa Zajednice, odnosno budžeta. Commission report to the European Parliament and to the Council Protection of the Communities' financial interests – Fight against fraud – Annual report

<sup>9</sup> [http://ec.europa.eu/anti-fraud/investigations/success-stories\\_en](http://ec.europa.eu/anti-fraud/investigations/success-stories_en)

<sup>10</sup> Najčešće se krijumčare cigareta, hemijski prekursori, narkotici, itd.

<sup>11</sup> The Fight against Fraud on the EU's Finances, House of Lords, European Union Committee, 12<sup>th</sup> Report of the Session 2012-2013.

<sup>12</sup> Karusel ili kružne prevare predstavljaju način organizovanog i sistemskog izvlačenja novca iz državnog budžeta iskorišćavanjem nedostataka evropskog poreskog sistema. Načelom određena omogućava se isti poreski tretman i isti tržišni položaj domaće i uvezene robe, ali ono isto tako omogućava činjenje kružnih prevara.

Imajući u vidu da delotvorna prevencija navedenih oblika organizovanog kriminala zahteva angažovanje nacionalne policije i pravosudnih organa u kontroli granica ili učešću u prekograničnim istragama, postavlja se pitanje opravdanosti osnivanja Evropskog javnog tužioca, kao nove institucije koja bi trebalo da obezbedi zaštitu finansijskih interesa EU. Protivnici uvođenja ovog instituta ukazuju na neophodnost jačanja administrativnog i normativnog okvira koji će omogućiti policiji i tužilaštvima u državama članicama da se efikasno bore protiv ovih oblika organizovanog kriminala.

Na osnovu višedecenijskog iskustva Komisije da izvršava budžet Evropske unije, kao i na osnovu iskustva OLAF-a, može se primetiti da učinioci krivičnih dela na štetu budžeta EU koriste postojeću situaciju koju karakteriše neefikasnost, nedostatak specijalizacije, kao razlike u nacionalnim propisima i sistemima.<sup>13</sup> Prema podacima OLAF-a, sve veći broj prevara na štetu budžeta EU ima prekogranične elemente. Nacionalni organi koji sprovode istrage ovih krivičnih dela, najčešće nemaju uvida u celokupnu sliku, već su upoznati samo sa nacionalnim delom celog slučaja. Ukoliko nacionalni organi i zahtevaju međunarodnu pravnu saradnju, to najčešće čine da bi sproveli istragu koja se odnosi na delo izvršeno u njihovoj zemlji, jer smatraju da bi istraživanje evropske dimenzije ugrozilo predmet zbog dugotrajne međunarodne saradnje.<sup>14</sup> Iako Eurojust<sup>15</sup> može da pomogne u koordinaciji rada tužilaštava država članica koje su obuhvaćene određenim krivičnim delom, ipak njegova priroda i organizacija ukazuju na fragmetiranost u krivičnom progonu na teritoriji EU.

Osnivanje Evropskog javnog tužioca, kao nadnacionalnog tela, praćenog usvajanjem odgovarajućih materijalnih i procesnih krivičnopravnih propisa na nivou EU može u značajnoj meri doprineti zaštiti finansijskih interesa EU i borbi protiv organizovanog kriminala. Kao nadnacionalno telo koje je nadležno za vođe istage<sup>16</sup> Evropski javni tužilac se razlikuje od Eurojust-a koji može samo da inicira vođenje istrage, dok će samu istragu sprovodi nacionalni organi države članice.<sup>17</sup>

Značajna uloga i vrednost Evropskog javnog tužioca ogleda se u uspostavljanju koherentnog evropskog odgovora na određena "evropska krivična dela", čime bi se prevazišle prepreke koje proizlaze iz sadašnjeg podeljenog krivičnog prava i postupka u EU. Međutim, osnivanje Evropskog javnog tužioca zahteva od država članica da postignu konsenzus o harmonizaciji krivičnog prava. Oblast krivičnog prava je vezana za pravo države da kažnjava i države žele da zadrže taj deo suvereniteta za sebe, a ne da ga prenesu na Evropsku uniju. Takođe, organizacija pravosuđa se razlikuje od države do države članice EU, što će takođe predstavljati izazov za funkcionisanje Evropskog javnog tužioca. Od stepena saglasnosti oko organizacije i uređenja Evropskog javnog tužioca, zavisice u kolikoj meri će doprineti borbi protiv prevara na štetu budžeta EU.

U predlozima Evropske komisije, kao i u stručnoj javnosti diskutovana su tri moguća modela organizacije Evropskog javnog tužioca: model kolegijuma, decentralizovani i centralizovani model.

---

<sup>13</sup> Communication of the Commission on the protection of the financial interests of the European Union by criminal law and by criminal investigations, An integrated policy to safeguard taxpayers' money, 26 May 2011, COM(2011) 293, str. 2.

<sup>14</sup> SEC (2011) 621 final, tabela 2.2; i OLAF, Eleventh operational report of the European Anti-fraud Office, 1 January to 31 December 2010.

<sup>15</sup> Eurojust ima zadatak da olakša pravilnu koordinaciju nacionalnih tela krivičnog progona i pruži podršku kriminalističkim istraživanjima u predmetima organizovanog kriminala, na osnovu Europol analiza, kao i da tesno saraduje sa Evropskom pravosudnom mrežom, kako bi se pojednostavilo postupanje po zamolnicama.

<sup>16</sup> Član 86. Ugovora o funkcionisanju EU.

<sup>17</sup> Član 85. Ugovora o funkcionisanju EU.

Model kolegijuma preuzet je iz strukture i organizacije Eurojust-a. Prema ovom modelu Evropski javni tužilac bi bio kolegijalni organ koji čine tužioci koje su imenovale države članice.<sup>18</sup> Kao kolegijalno telo Evropski javni tužilac bi donosi odluke većinom glasova o pokretanju istraga za krivična dela iz svoje nadležnosti.

Decentralizovani, odnosno integrisani model je prvi put predstavljen u *Corpus Juris* dokumentu.<sup>19</sup> Ovaj model predstavlja kombinaciju evropskog tužioca i delegiranih tužilaca u državama članicama, čime se prihvataju nacionalne različitosti pravnih sistema.

Centralizovani model Evropskog javnog tužioca odnosi se na uspostavljanje nadnacionalnog evropskog javnog tužilaštva koji čine glavni tužilac i nekoliko zamenika koji imaju teritorijalnu nadležnost u svim državama članicama koje učestvuju u osnivanju Evropskog javnog tužioca. Evropski javni tužilac imao bi samostalan u radu i mogao bi neposredno da sprovodi istrage u državama članicama na odnosu seta evropskih materijalnih i procesnih krivičnih propisa. Optužnice bi se podizale pred nacionalnim sudovima, s obzirom da se Ugovorom o funkcionisanju EU predviđa da sudski postupak i donošenje presude ostaje u nadležnosti država članica.<sup>20</sup>

Globalna finansijska kriza podstakla je raspravu o uspostavljanju Evropskog javnog tužioca, kao jednog od instrumenata bolje kontrole i zaštite javnih finansija.<sup>21</sup> Pored finansijske krize, odluka o izlasku Velike Britanije iz Evropske unije na referendumu u junu 2016. godine otvorila je mnoga pitanja restrukturiranja u okviru same Evropske unije, kao i pitanje budućih unutrašnjih integracija. Jedan od odgovora na izazov izlaska Velike Britanije su dublje i ubrzanje integracija, koje najavljuju šefovi Nemačke, Francuske i Italije.

## 2. RAZVOJ IDEJE EVROPSKOG JAVNOG TUŽIOCA

Ideja Evropskog tužioca prvi put je predstavljena u dokumentu *Corpus Juris*<sup>22</sup> 1997. godine, a detaljnije je razrađena u Zelenoj knjizi<sup>23</sup> COM (2001) 715 o krivičnopravnoj zaštiti finansijskih interesa Zajednice i uspostavljanju evropskog tužioca, koju je Komisija predstavila 11. decembra 2001. godine. U Zelenoj knjizi Evropski javni tužilac bio je predviđen kao evropsko telo krivičnog progona koje bi bilo nadležno za istrage, gonjenje, optuženje i zastupanje optužnice za krivična dela na štetu finansijskih interesa Zajednice.

Nastojanja Evropske komisije da unese u osnivačke ugovore pravni osnov za uspostavljanje Kancelarije evropskog javnog tužioca dva puta je doživela neuspeh. Evropska komisija je još 2001, na Konferenciji u Nici, predložila uvođenje člana 280a

---

<sup>18</sup> Više u G. Vermeulen, W. De Bondt, C. Ryckman, Rethinking international cooperation in criminal matters in the EU, Maklu, 2012, str. 475

<sup>19</sup> Više u European model rules for the procedure of the future EPPO, University of Luxembourg, [www.eppo-project.eu](http://www.eppo-project.eu), K. Ligeti (ur.), i Towards a Prosecutor for the European Union, Vol. 1: A Comparative Analysis, Vol. 2: Draft Rules of Procedure, 2013, Hart Publishing, Oxford.

<sup>20</sup> Član 86. Ugovora o funkcionisanju EU.

<sup>21</sup> U Briselu, 26. juna 2012. potpredsednica Vivijan Reding na sastanku glavnih tužilaca država članica EU istakla je da je osnivanje Kancelarije evropskog javnog tužioca jedan od neizbežnih elemenata za obezbeđenje razvoja i stabilnosti u EU.

<sup>22</sup> *Corpus Juris* sadrži krivičnopravne odredbe za zaštitu finansijskih interesa Evropske unije, koje je pripremila grupa profesora krivičnog prava iz različitih država članica EU na inicijativu Evropske komisije.

<sup>23</sup> Zelena knjiga nema obavezujuće snagu za subjekte kojima je namenjena, ali predstavlja pripremni dokument, na osnovu kojeg se sprovodi konsultativni proces za neki kasniji obavezujući instrument. Ona je važna iz tog razloga što se i kasniji propisi moraju donosti u istom duhu, čime se utiče na buduće zakonodavstvo.

Ugovora o evropskim zajednicama koji je predviđao imenovanje Evropskog tužioca za krivična dela na štetu finansijskih interesa Zajednice.<sup>24</sup> Države članice odbile su predlog Komisije, s obzirom na to da nije postojala spremnost da se odreknu krivičnopravne nadležnosti. Odredbe o Kancelariji evropskog javnog tužioca bile su sastavni deo i neuspelog Ustavnog ugovora (član III-274). Tokom pregovora o Ustavnom ugovoru i Lisabonskom ugovoru, koji je preuzeo rešenja iz Ustavnog ugovora, pokazalo se da se radi o jednom od najkontroverznijih instituta koji je doživio ozbiljno protivljenje država članica, posebno Ujedinjenog Kraljevstva.

Ugovorom iz Lisabona dato je ovlašćenje Savetu da na osnovu člana 86. osnuje Evropskog javnog tužioca, s mogućnošću proširenja njegove nadležnosti van oblasti zaštite finansijskih interesa Evropske unije. U Ugovoru iz Lisabona prihvaćeno je rešenje koje je predložila Evropska komisija u Zelenoj knjizi iz 2001,<sup>25</sup> da evropski javni tužilac preduzima radnje i vodi postupak pred nacionalnim sudskim organima država članica. Uvođenje ove mogućnosti u Ugovor iz Lisabona pokazuje da su države spremne da ozbiljno razmotre mogućnost uvođenja Evropskog javnog tužioca. Iako je Ugovorom iz Lisabona predviđena mogućnost da ukoliko Savet ne može jednoglasno da donese odluku o osnivanju Evropskog javnog tužioca, najmanje devet država članica može tražiti uspostavljanje bliže saradnje i može se primeniti odredba Ugovora o Evropskoj uniji o bližoj saradnji, te je malo verovatno da će se dogoditi da se Evropski javni tužilac uspostavi na osnovu konsenzusa samo devet država članica.

## 2.1. Corpus Juris

Na inicijativu Evropske komisije, u periodu 1996–1997, grupa stručnjaka na čelu sa Mirej Delma-Marti (Mireille Delmas-Marty) pripremala je projekat *Corpus Juris*, koji je obuhvatao krivično materijalno i procesno pravo. Cilj radne grupe bila je analiza načela koja se odnose na krivičnopravnu zaštitu finansijskih interesa Evropske unije, a u okviru Evropskog pravosudnog prostora, koji je zasnovan na načelima asimilacije, saradnje i harmonizacije evropskih sistema krivičnopravne zaštite.<sup>26</sup> *Corpus Juris* nije bio zamišljen kao model Krivičnog zakonika ili Zakonika o krivičnom postupku, već je trebalo da podstakne javnu diskusiju o ulozi krivičnog prava i postupka u procesu evropskih integracija, kao i da se utvrdi koji su evropski interesi od tolike važnosti da se mogu štiti krivičnim pravom.

*Corpus Juris* predstavlja mini krivičnik zakonik, koji sadrži odredbe materijalnog, procesnog i izvršnog krivičnog prava, uključujući definicije krivičnih dela kao što su prevara, korupcija, pranje novca i odredbe o krivičnom postupku.<sup>27</sup>

*Corpus Juris* predviđa mešoviti sistem, nacionalni i komunitarni elementi su kombinovani tako da države članice mogu primeniti nacionalno krivično pravo.<sup>28</sup> U cilju zaštite finansijskih interesa zajednica predviđa se uspostavljanje osam krivičnih dela i odgovarajućih kazni, a predloženo je i osnivanje Evropskog javnog tužioca koji bi sprovodio istrage. Kancelarija javnog tužioca trebalo bi da se sastoji od glavnog evropskog tužioca sa sedištem u Briselu i delegiranih javnih tužilaca sa sedištem u svakoj državi

---

<sup>24</sup> A. Strandbakken, E. J. Husabo, *Harmonization of Criminal Law in Europe*, Intersentia, 2005.

<sup>25</sup> Više o Zelenoj knjizi u tački 2.2.

<sup>26</sup> D. Jovašević, "Evropska unija u suzbijanju korupcije", *Evropsko zakonodavstvo*, broj 27–28, 2009, str. 13.

<sup>27</sup> M. Delmas-Marty, "Towards an Integrated European Criminal Law", *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, Vol. 7, 2004–2005, str. 17–31.

<sup>28</sup> A. Klip (ed.), *Substantive Criminal Law of the European Union*, Antwerpen, Maklu, 2011.

članici. U skladu s načelom evropske teritorijalnosti prema kojem je područje EU jedinstveni pravni prostor za borbu protiv prevare na štetu EU, glavni evropski tužilac kao i njegovi nacionalni zamenici mogli bi preduzimati radnje krivičnog gonjenja na području svih država članica i pokretati krivične postupke pred nacionalnim sudovima u državama članicama koji bi te postupke vodili i donosili presude. Tokom pretkrivičnog postupka, kontrolu sprovodi nezavisni sudija, koji se naziva sudija slobode, kojeg imenuje svaka država članica. *Corpus Juris* sadrži samo pravne propise koji se odnose na načelo sudske kontrole i kontradiktornog postupka. Mešoviti režim *Corpus Juris*-a sadrži predloge čiji je cilj unapređenje efikasnosti i nivoa pravne zaštite nacionalnih krivičnopravnih i procesnih odredbi, i to na teritoriji evropskog pravosudnog prostora. Navedeni predlog ima značajne posledice na međunarodno krivično pravo. Umesto klasičnog modela međudržavne saradnje, kao što su pravna pomoć i ekstradicija, radna grupa je izabrala model krivičnog prava zasnovanog na evropskoj teritorijalnosti: evropski nalog za hapšenje, istrage koje se sprovode na teritoriji evropskog prostora, transfer uhapšenog lica preko teritorije neke države i tako dalje.

Postojala je ideja da se *Corpus Juris* ili bar jedan njegov deo usvoji u okviru prvog stuba, na osnovu člana 280. stav 4 koji je predviđao usvajanje komunitarnih mera za sprečavanje i borbu protiv prevara i uprkos činjenici da ista odredba predviđa da se ove mere "neće odnositi na primenu nacionalnog krivičnog prava ili nacionalnog upravljanja pravosuđem".<sup>29</sup>

Rezolucijama od 12. juna i 22. oktobra 1997. godine, Evropski parlament je uputio predlog Komisiji da sprovede studiju izvodljivosti *Corpus Juris*-a. Odeljenje Evropske komisije za borbu protiv prevara finansiralo je studiju o nastavku *Corpus Juris*-a, kako bi se analizirali važeći nacionalni propisi i mogućnost primene *Corpus Juris*-a, kao i uslovi neophodni za sprovođenje preporuka.

Studija je sprovedena u dva pravca. Prva grupa se bavila pitanjem primenljivosti *Corpus Juris*-a u nacionalnim pravnim sistemima, i to stepenom usklađenosti sa ustavnim pravom i krivičnim pravom i postupkom. Druga grupa se posvetila analizi horizontalne saradnje između država članica i analizi vertikalne saradnje između država članica i Evropske unije.<sup>30</sup> Rezultati istraživanja predstavljaju dragocene podatke o sistemu krivičnog pravosuđa država članica, jer sadrže kako analizu delova bitnih za primenu *Corpus Juris*-a, tako i pregled mogućnosti i prepreka u oblasti pravne saradnje.<sup>31</sup>

*Corpus Juris* kao takav nije integrisan u pravni poredak Zajednice, iako je uticao na harmonizaciju dela materijalnog prava u okviru prvog i tećeg stuba, a ideja Kancelarije evropskog javnog tužioca još uvek je živa i uključena u Ugovor iz Lisabona.

---

<sup>29</sup> Članovi radne grupe koja je pripremala *Corpus Juris* imali su različite stavove o tome da Zajednica ima nadležnost da usvoji dokument na osnovu člana 280. stav 4. Više u: M. Delmas-Marty, J. A. E. Vervaele, *The Implementation of the Corpus Juris in the member states*, Vol. 1, Intersentia, Antwerp, 2000.

<sup>30</sup> Analiza je sprovedena u svim državama članicama EU, ali je za pitanja poslovne i bankarske tajne i žalbe na zahtev za pravosudnu saradnju uključena i Švajcarska. Više u: M. Delmas-Marty, J. A. E. Vervaele, *Implementation of Corpus Juris*, Vol. 3, Intersentia, 2001.

<sup>31</sup> Rezultati istraživanja objavljeni su u četiri toma. Tom 1 sadrži finalnu sintezu (Neophodnost, legitimnost i izvodljivost *Corpus Juris*-a), i četiri horizontalne sinteze uporednog prava država članica. U delu koji se odnosi na horizontalnu saradnju analizirana su sledeća pitanja: organizacija i postupak međunarodne pravne pomoći, kao i relevantnost dokaza prikupljenih u drugoj državi, odnosno priznanje dokaza. U delu koji se odnosi na vertikalnu saradnju, ispitivali su se prihvatljivost i vrednovanje dokaza, procesni položaj Komisije u krivičnom postupku, uloga Komisije u pripremi i postupanju po zamolnicama, kao i u kom stepenu postoji tajnost krivičnih istraga i kada se unose u registar.

Krivičnopravne mere protiv prevara usvojene su u formi konvencije u okviru trećeg stuba.<sup>32</sup>

## 2.2. Zelena knjiga o krivičnopravnoj zaštiti finansijskih interesa Zajednice i uspostavljanju Evropskog javnog tužioca

U procesu pripreme za međuvladinu konferenciju u Nici, u decembru 2000, Komisija je predložila osnivanje Evropskog javnog tužioca, kao odgovor na prevare usmerene protiv finansija Zajednice.<sup>33</sup> Ta ideja je u decembru 2001. godine objavljena u formi Zelene knjige.

Komisija je predložila osnivanje Evropskog javnog tužioca, čija bi nadležnost bila ograničena samo na zaštitu finansijskih interesa Zajednice. Prema mišljenju Komisije, postoje i drugi veoma važni interesi Zajednice koje je neophodno zaštititi (jedinствена valuta, komunitarni žig, zavere, zloupotreba službenog položaja), ali preovladalo je mišljenje da ne treba proširivati nadležnost javnog tužioca i da je u tom trenutku najpotrebnije zaštititi finansijske interese Zajednice.<sup>34</sup>

Prema Zelenoj knjizi, predviđeno je da evropski javni tužilac prikuplja sve dokaze, kako one koji su protiv osumnjičenog, tako i one koji su u njegovu korist. Evropski javni tužilac bi trebalo da ima nadležnost i nad policijom, kako bi se istraga lakše sprovela. U pretkrivičnom postupku, radnje koje preduzme evropski javni tužilac biće priznate na teritoriji cele Evropske unije, dok će glavni pretres i suđenje ostati u nadležnosti nacionalnih vlasti. Takođe, predviđena je i zaštita osnovnih ljudskih prava i sloboda, jer su sve radnje koje mogu da ih ugroze predmet ispitivanja tzv. sudije za slobode (*judge of freedoms*).

Komisija je u Zelenoj knjizi insistirala na uvođenju načela nezavisnosti i nepristrasnosti Evropskog javnog tužioca. On mora da ispunjava uslove koji se zahtevaju za izbor u najvišu instancu nosilaca pravosudne funkcije u zemlji njegovog porekla. U vršenju svoje funkcije, ne može tražiti uputstva niti primati uputstva za vršenje svoje funkcije, već mora postupati samo po zakonu.

Prema predloženom postupku, rukovodioca Evropskog javnog tužilaštva imenuje Savet, na predlog Komisije, a uz saglasnost Parlamenta. Mandat evropskog javnog tužioca trebalo bi da bude šest godina, bez mogućnosti ponovnog imenovanja.<sup>35</sup>

Celokupna organizacija tužilaštva zasnovana je na podeli zadataka između evropskog javnog tužioca, koji bi trebalo da obezbedi minimum neophodne centralizacije na nivou Zajednice, i zamenika evropskog tužioca, koji bi trebalo da budu integrisani u nacionalni pravosudni sistem i koji bi zastupali optužnicu tokom suđenja. U uređenju institucije Evropskog javnog tužilaštva pošlo se od načela hijerarhije i subordinacije.

U zavisnosti od broja predmeta u radu i pravosudne mreže u državi članici, može se imenovati jedan zamenik ili više zamenika u svakoj državi. Zamenika tužioca imenuje evropski javni tužilac na predlog država članica. Države članice mogu

---

<sup>32</sup> Fraud Convention, OJ C 316, 27. novembar 1995; Prvi protokol uz Konvenciju, OJ C 151 od 20. maja 1997; Drugi protokol, OJ C 221 od 19. jula 1997.

<sup>33</sup> Komisija je pripemila i nekoliko drugih dokumenata kojima se predlažu zaštita finansijskih interesa Zajednice i osnivanje Evropskog javnog tužioca: *The criminal protection of the Community's financial interests: A European Prosecutor*, 29.9.2000, COM (2000) 608.

<sup>34</sup> S. Peers, *op. cit.*, str. 858.

<sup>35</sup> V. Mitsilegas, *EU Criminal Law*, str. 230.

predložiti samo one kandidate koji ispunjavaju uslove da zastupaju optužnicu pred sudom (nacionalni javni tužioci, sudije ili drugi službenici sa ovim ovlašćenjima). U duhu načela hijerarhije predlaže se da evropski javni tužilac može izdavati uputstva zamenicima kako bi usmeravao istragu.<sup>36</sup>

Komisija je ostavila otvoreno pitanje autonomije zamenika evropskog javnog tužioca, odnosno da li bi trebalo da i dalje zadrži nacionalni status i da se primenjuju na njega nacionalni propisi o izboru, napredovanju, socijalnoj zaštiti, ili ne. Za razliku od evropskog javnog tužioca, njegovi zamenici mogu biti ponovo imenovani na funkciju.

Evropski javni tužilac će imati sopstveni budžet, kojim će sam rukovoditi u skladu sa propisima Zajednice. Takođe, sam će birati, imenovati i rukovoditi administrativnim osobljem zaposlenim u glavnoj kancelariji. U slučaju potrebe za administrativnom podrškom u decentralizovanim kancelarijama u državama članicama, zaposleni će se birati prema nacionalnim propisima.

Pitanje materijalnog i procesnog krivičnog prava koje će primenjivati evropski javni tužilac i, pored njegove ograničene nadležnosti, ostaje veoma osetljivo pitanje.<sup>37</sup> Potrebno je da se utvrde opšte, zajedničke definicije krivičnih dela za koja će evropski tužilac imati nadležnost (prevara, korupcija, pranje novca, zloupotreba službenog položaja itd.), jedinstvene kazne, odgovornost pravnih lica, kao i opšti krivični postupak u ovim predmetima. Pored ovih pitanja potrebno je rešiti problem *ne bis in idem*, zaštite osnovnih prava i odnos s nacionalnim službama i institucijama. Takođe, neophodno je utvrditi pravila o prihvatljivosti dokaza, odnosno da li dokaz koji je prihvaćen u jednoj državi članici može prihvatiti sud druge države članice. Ostalo je otvoreno i pitanje postupka provere radnji preduzetih pod nadležnošću evropskog javnog tužioca, kako od strane nacionalnih institucija, tako i od strane Evropskog suda pravde, ukoliko je to neophodno.

Organizacija sudova ("sudija slobode", sudski odbor za reviziju, sudeća veća, itd.), postupak pred sudom i izvršenje sankcija trebalo bi da ostanu u nacionalnoj nadležnosti i regulisani nacionalnim propisima.

Ovim dokumentom Evropska komisija je ostvarila osnovni cilj, a to je otvaranje javne diskusije o uvođenju centralnog organa koji će rukovoditi istragom u oblasti zaštite finansijskih interesa Zajednice. Ovakav postupak trebalo bi da garantuje efikasnost i jedinstveno izvršenje u navedenoj oblasti. Prilikom regulisanja ove oblasti poštovaće se načelo supsidijarnost<sup>38</sup> i proporcionalnosti.

Prema Saopštenju Komisije COM (2003) 128 o dostavljenim komentarima na Zelenu knjigu, većina primljenih reakcija bila je pozitivna i davana je podrška ideji evropskog javnog tužioca. Međutim, u većini komentara iznose se sugestije i rezerve u pogledu određenih rešenja koja je Komisija predložila u Zelenoj knjizi, kao što su obim nadležnosti evropskog javnog tužioca, usaglašavanje materijalnog krivičnog prava, istražna ovlašćenja tužioca, kao i dalja harmonizacija dokaznog prava i prava okrivljenog. Određeni broj država izjavio je da nezavisnost javnog tužilaštva nije u skladu s njihovim nacionalnim

---

<sup>36</sup> Više u: A. Strandbakken, E. J. Husabo, *op. cit.*, str. 103–119.

<sup>37</sup> P. Craig, G. De Burca, *EU Law – Text, cases and materials*, str. 944.

<sup>38</sup> Ugovorom o Evropskoj uniji, princip supsidijarnosti postao je sastavni deo Ugovora o osnivanju Evropske zajednice. Član 5. stav 2. ovog ugovora glasi: "U oblastima koje ne spadaju u njenu isključivu nadležnost, Zajednica preduzima mere u skladu sa načelom supsidijarnosti samo ako ciljevi predviđene akcije ne mogu biti u potrebnoj meri ostvareni od strane država članica, odnosno mogu biti uspešnije ostvareni od strane Zajednice, imajući u vidu veličinu ili uticaj predviđene akcije".



uređenjem. Jedna od značajnijih sugestija koju je Komisija dobila odnosi se na nužnost evropeizacije položaja i imenovanja zamenika evropskog tužioca kako bi se obezbedile veće garancije njihove nezavisnosti. Značajni su i komentari koji su se odnosili na garancije pravičnosti krivičnog postupka.<sup>39</sup>

### 2.3. Predlog uredbe o osnivanju Kancelarije evropskog javnog tužioca

Evropska komisija je 2013. predložila uredbu o osnivanju Kancelarije evropskog javnog tužioca,<sup>40</sup> na osnovu člana 86. Ugovora iz Lisabona. Prema ovom predlogu Kancelarija evropskog javnog tužioca bila bi nadležna za vođenje istrage, gonjenje i podizanje optužnice protiv izvršilaca krivičnih dela na štetu finansijskih interesa Evropske unije. Osnovna načela koja su Uredbom uspostavljena jesu načela delotvornosti, nezavisnosti i odgovornosti.<sup>41</sup>

Glavne karakteristike predloženog evropskog javnog tužioca jesu:

- nezavisnost i odgovornost, koje se ogledaju u nezavisnoj kancelariji, nad kojom postoji demokratski nadzor i koja je odgovorna Evropskom parlamentu, Savetu i nacionalnim parlamentima; bira ga Savet većinom glasova, uz prethodnu saglasnost Evropskog parlamenta (član 5. Predloga uredbe); njegov mandat traje osam godina bez mogućnosti ponovnog izbora; predviđeno je postojanje zamenika evropskog javnog tužioca koji se biraju na isti način kao i evropski javni tužilac;
- decentralizacija, ispoljena u organizaciji tužilaštva, gde s jedne strane, postoje evropski javni tužilac i njegovi zamenici, a s druge, delegirani evropski tužioce u državama članicama kao deo nacionalnog pravosuđa. Delegirane tužioce bira evropski javni tužilac s liste od tri kandidata koje dostavlja država članica, a koji moraju da ispunjavaju uslove za zamenika evropskog tužioca; delegirani evropski tužioce sprovodiće istrage i krivični progon koristeći nacionalne resurse i primenjujući nacionalno pravo, a njihove aktivnosti nadziraće, koordinirati i, ukoliko je potrebno, usmeravati evropski javni tužilac, kako bi se obezbedio dosledan pristup u svim državama članicama;
- primena nacionalnog prava, s obzirom na to da će evropski javni tužilac moći da se osloni samo na ograničeni broj evropskih propisa koji se odnose na ovlašćenja i zaštitu procesnih prava; i
- zaštita procesnih prava obezbeđena je kroz obavezu evropskog javnog tužioca da poštuje vladavinu prava i Evropsku povelju o osnovnim pravima.

U cilju sprovođenja istrage, evropskom javnom tužiocu je dato ovlašćenje da pristupa nacionalnim bazama podataka i da koristi informacije Europol-a i Eurojust-a. Predlogom uredbe predviđena su njegova široka istražna ovlašćenja, ali je za njihovo sprovođenje

---

<sup>39</sup> M. Zwiers, *The European Public Prosecutor's Office, Analysis of a Multilevel Criminal Justice System*, Intersentia, 2011, str. 384.

<sup>40</sup> Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office /\* COM/2013/0534 final - 2013/0255 (APP).

<sup>41</sup> V. Alexandrova, "Presentation of the Commission's Proposal on the Establishment of the European Public Prosecutor's Office", u: L. H. Erkelens, A. W. H. Meij, M. Pawlik (eds.), *European Public Prosecutor Office – An extended arm or two-headed dragon?*, Springer, Asser Press, 2015, str. 11–20.

neophodna odluka nacionalnog sudije kada su u pitanju ovlašćenja koja zadiru u oblast zaštite ljudskih prava ili kada to nacionalno zakonodavstvo zahteva.

Predviđena su pravila o prihvatljivosti dokaza u slučajevima koje vodi evropski javni tužilac. Osumnjičenom, odnosno okrivljenom, garantuju se članom 32. Predloga uredbe minimalna prava uspostavljena uputstvima i relevantnim nacionalnim propisima EU. Izričito se navode prava okrivljenog koja će imati u skladu s nacionalnim pravom: pravo da se brani ćutanjem, pretpostavka nevinosti, pravo na pravnu pomoć i pravo da predlaže dokaze.

Celo poglavlje Predloga uredbe posvećeno je saradnji Evropskog javnog tužioca s partnerskim institucijama, kao što su Eurojust, Europol, OLAF i Evropska komisija. Pored toga, prema članu 59. Predloga uredbe, Evropski javni tužilac može uspostavljati saradnju s trećim državama, u kojima može postavljati kontakt osobe, kao i s međunarodnim organizacijama.<sup>42</sup>

Više od dve godine nakog objavljivanja Predloga uredbe vode se diskusije između institucija Evropske unije i već postoji saglasnost oko određenih izmena prvobitnog predloga. Evropski parlament je usvojio Rezoluciju u martu 2014. godine,<sup>43</sup> koja je bila usmerena na pitanja kao što su nadležnost buduće institucije, dejstvo odluka koje donosi Evropski tužilac, odnos Evropskog tužioca i drugih institucija.

Evropski parlamenta se zalaže za brzo rešavanje položaja Evropskog javnog tužioca, posebno imajući u vidu da veliki broj država članica i dalje ne postupa prema preporukama OLAF-a za pokretanje krivičnog postupka.<sup>44</sup>

Pregovori oko Predloga uredbe su od početka išli u pravcu uspostavljanja kolegijalnog tela, odnosno strukture Kancelarije evropskog javnog tužioca, po ugledu na Eurojust. Prema mišljenju Saveta, Kolegijum od 25 evropskih tužilaca, iz svake države članice po jedan, trebalo bi da bude najviši organ u Kancelariji evropskog javnog tužioca, koji će uobličavati ovlašćenja Evropskog javnog tužioca.<sup>45</sup>

### 3. IZAZOVI U PRIMENI

Jedan od izazova u primeni predstavlja činjenica da su određene države već stavile rezervu na učešće u osnivanju i funkcionisanju Evropskog javnog tužioca, što znači da, i ukoliko se uvede ova institucija, ostaje problem framgmetiranosti u okviru EU. Danska je Protokolom 22 uz Ugovor iz Lisabona predvidela da neće biti uključena u mere i aktivnosti koje se odnose na oblast slobode, bezbednosti i pravde, što se odnosi i na Evropskog javnog tužioca.<sup>46</sup>

Izazov u primeni instituta Evropskog javnog tužioca svakako će predstavljati usvojeni model organizacije Evropskog javnog tužioca, prema Ugovoru iz Lisabona.

---

<sup>42</sup> C. Deboyser, "European Public Prosecutor's Office and Eurojust – 'Love Match or Arranged Marriage'", u: L. H. Erkelens, A. W. H. Meij, M. Pawlik (eds.), *European Public Prosecutor Office – An extended arm or two-headed dragon?*, 2015, str. 79–97.

<sup>43</sup> P7\_TA-PROV(2014)0234.

<sup>44</sup> U periodu 2006–2013 države članice su postupile po predlogu OLAF-a u samo 31% predmeta.

<sup>45</sup> Interinstitutional File: 201 0255 (APP), Council of the European Union, 15. april 2014.

<sup>46</sup> Druga država koja se već izjasnila da neće biti uključena u osnivanje Evropskog javnog tužioca jeste Velika Britanija, koja se pozvala na Protokol 21 o položaju Ujedinjenog Kraljevstva i Irske u odnosu na oblast slobode, bezbednosti i pravde. Imajući u vidu rezultate referenduma iz juna 2016. godine o izlasku Velike Britanije iz EU, ostaje da se vidi kako će biti uređeni međusobni odnosi.

Centralizovano javno tužilaštvo, s jedne strane, i decentralizovani sudski postupak koji će se voditi pred nacionalnim sudovima država članica, s druge, imaju niz nedostataka, koji prozlaže iz neodvojivosti pravila kojima se uređuju istraga i glavni pretres.<sup>47</sup> Ovim rešenjem može se ugroziti i zaštita prava okrivljenih, s obzirom na to da se zaštita pruža u različitim državama za različite faze krivičnog postupka.<sup>48</sup>

Ostalo je otvoreno pitanje procesnih pravila koje će primenjivati Evropski javni tužilac, odnosno da li će u potpunosti primenjivati propise koje će doneti institucije EU ili će primenjivati i odredbe nacionalnog krivičnog postupka. Rešenje u kojem bi Evropski javni tužilac primenjivao i nacionalno krivično procesno pravo dovelo bi do "promenljive" nadležnosti Evropskog javnog tužioca u zavisnosti od toga u kojoj državi postupka. Tako na primer u određenim državama je za sprovođenje pretresa potreban nalog suda, dok je u drugim dovoljna odluka tužioca.<sup>49</sup>

Ključne probleme predstavljaju decentralizovani sistem organizacije Evropskog javnog tužilaštva i položaj delegiranih tužilaca, koji se uređuje prema nacionalnom zakonodavstvu. Za razliku od sudija i sudova, položaj tužilaštva u državama članicama Evropske unije veoma se razlikuje prema stepenu unutrašnje hijerarhije, stepenu uticaja izvršne i/ili zakonodavne vlasti na tužilaštvo, stepenu diskrecionih ovlašćenja tužioca da odloži krivično gonjenje ili odustane od krivičnog gonjenja, stepenu nezavisnosti u radu tužioca kao pojedinca i ovlašćenja javnog tužilaštva nad policijom.<sup>50</sup>

Svi ovi elementi organizacije javnog tužilaštva i položaja prema nacionalnom ustavu i zakonu imaće uticaja na funkcionisanje Evropskog javnog tužilaštva i mogu stvoriti značajne probleme i razlike u praksi država članica.

Ideja Saveta da najviši organ bude Kolegijum evropskih tužilaca predstavlja ustupak težnji država članica da zadrže nacionalni suverenitet i kontrolu. Međutim, ovakvo rešenje može obesmisлити ulogu i ostvarivanje zadataka evropskog javnog tužioca.

## ROLE OF EUROPEAN PUBLIC PROSECUTOR IN FIGHT AGAINST ORGANIZED CRIME

*In this paper author analyzed idea of European public prosecutor and its possible role in fight against organized crime. Idea of establishment of European public prosecutor is discussed for two decades, from publishing of Corups Juris. Although the initial proposal of European public prosecutor competence is protection of EU financial interest and investigation of frauds against EU budget, it is obvious that significant number of frauds have elements of organized crime and cross-border dimension. After Lisbon Treaty entered into force and Council Regulation on establishment of European public prosecutor was published in 2013 the issue of models of organization of the European public prosecutor office became important. The model of organization of the European Public prosecutor office and rules applicable to the procedure will*

---

<sup>47</sup> S. Peers, *op. cit.*, str. 860.

<sup>48</sup> C. Van den Wyngaert (ed.), *Criminal Procedure Systems in European Community*, Butterworths, London, 1993.

<sup>49</sup> U Finskoj, Estoniji, Francuskoj, Grčkoj, Italiji, Poljskoj i Švedskoj dovoljna je odluka tužioca za sprovođenje pretresa. Više u M. Böse, *Search and seizure, freezing of assets and production orders*, u K. Ligeti (ur.), *op.cit.*, Vol. II, Draft Rules of Procedure, 2013.

<sup>50</sup> J. Hatchard, B. Huber, R. Vogler (eds.), *Comparative Criminal Procedure*, British Institute of International Comparative Law, London, 1996.

*influence on its efficiency. Author analyzed challenges in establishment of European public prosecutor and its implication on fight against organized crime in European union.*

*KEY WORDS:organized crime, fraud affecting EU budget, European public prosecutor, "Euro-crimes", principles of prosecution organization*