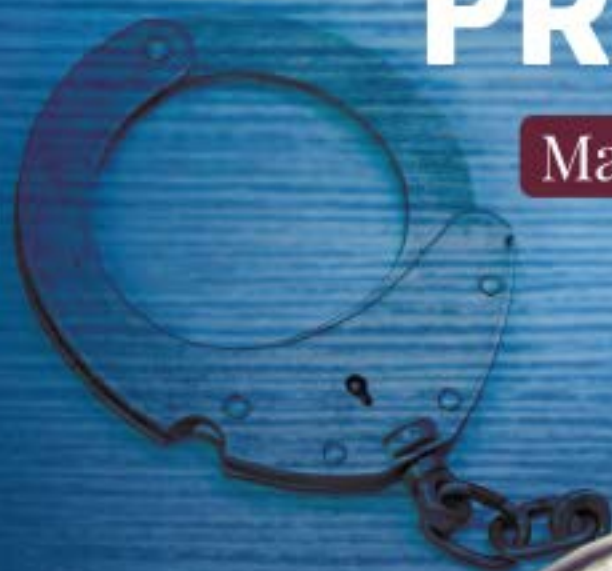


KRIVIČNO PROCESNO PRAVO EU

Marina Matić Bošković



Beograd, 2022.

Marina Matić Bošković

KRIVIČNO PROCESNO PRAVO EU

Beograd, 2022.

Dr Marina Matić Bošković

KRIVIČNO PROCESNO PRAVO EU

Izdavač

Institut za kriminološka i sociološka istraživanja
Gračanička 18, Beograd

E-mail

krinstitut@gmail.com

Za izdavača

Dr Ivana Stevanović

Recenzenti

*Dr Milan Škulić, redovni profesor
Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu
Dr Vanja Bajović, vanredni profesor
Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu
Dr Ivana Stevanović, viši naučni saradnik
Institut za kriminološka i sociološka istraživanja*

Dizajn korica

Maja Simonović

Kompjuterska obrada teksta

Slavica Miličić

ISBN 978-86-80756-45-5

Štampa

C print

Tiraž

300

SADRŽAJ

1. UVODNE NAPOMENE	9
2. INICIJATIVE ZA HARMONIZACIJU KRIVIČNOG PRAVA.....	15
3. KRIVIČNO PRAVO U OSNIVAČKIM UGOVORIMA.....	21
3.1. Ugovor iz Mastrihta	21
3.2. Ugovor iz Amsterdama	26
3.3. Ugovor iz Lisabona.....	31
4. UZAJAMNO PRIZNANJE U KRIVIČNIM STVARIMA.....	35
4.1. Uzajamno priznanje kao opšte načelo u Evropskoj uniji.....	35
4.2. Uzajamno priznanje u krivičnim stvarima.....	37
4.2.1. Primena uzajamnog priznanja	39
4.2.2. Uzajamno priznanje u Ugovoru iz Lisabona.....	42
4.2.3. Obaveza izvršenja instrumenata uzajamnog priznanja	43
4.3. Načelo uzajamnog poverenja kao element uzajamnog priznanja	46
5. EU INSTRUMENTI UZAJAMNOG PRIZNANJA U OBLASTI KRIVIČNOG PRAVA.....	53
5.1. Evropski nalog za hapšenje	55
5.1.1. Istorijski razvoj	55
5.1.2. Oblast primene i procedure	58
5.1.3. Stavovi ustavnih sudova državama članicama.....	65
5.2. Evropski nalog za sprovođenje istrage.....	70
5.2.1. Istorijski razvoj	70
5.2.2. Oblast primene.....	72
5.3. Evropski nalog za nadzor kao alternativa pritvoru.....	78
5.3.1. Istorijski razvoj	78

5.3.2. Oblast primene.....	79
5.4. Izvršenje probacionih mera i alternativnih sankcija	83
5.4.1. Istorijski razvoj	83
5.4.2. Oblast primene.....	85
5.5. Nalog za zamrzavanje i nalog za oduzimanje.....	87
5.5.1. Istorijski razvoj	87
5.5.2. Oblast primene.....	92
5.6. Evropski nalog za zaštitu.....	96
5.6.1. Istorijski razvoj	96
5.6.2. Oblast primene.....	98
5.7. Budućnost EU instrumenata uzajamne saradnje u krivičnim stvarima.....	103
6. INSTITUCIONALNI OKVIR SARADNJE	105
6.1. Agencija EU za saradnju organa za sprovođenje zakona - Evropol.....	106
6.1.1. Istorijski razvoj	106
6.1.2. Nadležnosti Evropol-a.....	111
6.1.3. Struktura Evropol-a.....	113
6.1.4. Baze podataka i zaštita podataka	114
6.2. Evrodžast	116
6.2.1. Istorijski razvoj	116
6.2.2. Nadležnosti Evrodžast-a.....	120
6.2.3. Struktura Evrodžast-a	122
6.2.4. Zaštita podataka.....	123
6.2.5. Odnos Evrodžast-a i drugih tela EU	124
6.3. Evropska pravosudna mreža	125
6.3.1. Istorijski razvoj	125
6.3.2. Nadležnost i struktura.....	125
6.4. Evropska kancelarija za suzbijanje prevara – OLAF	127
6.4.1. Istorijski razvoj	127
6.4.2. Nadležnost OLAF-a	128

6.4.3. Struktura OLAF-a.....	131
6.5. Kancelarija evropskog javnog tužioca.....	132
6.5.1. Istorijski razvoj	132
6.5.2. Nadležnost.....	136
6.5.3. Struktura Kancelarije evropskog javnog tužioca	139
6.5.4. Procesne odredbe.....	142
7. PRAKSA SUDA PRAVDE EU U OBLASTI KRIVIČNOG PRAVA	147
7.1. Načela	149
7.1.1. Načelo zakonitosti i retroaktivne primene krivičnog prava.....	149
7.1.2. Ne bis in idem	151
7.2. Instrumenti uzajamnog priznanja u praksi Suda pravde.....	156
7.2.1. Nezavisnost organa izdavanja naloga.....	157
7.2.2. Uslovi u pritvoru.....	161
7.2.3. Pravo na delotvorni pravni lek	163
7.2.4. Suđenje u odsustvu.....	164
7.2.5. Zaštita ljudskih prava	166
8. HARMONIZACIJA ZAŠTITE PRAVA POJEDINACA U KRIVIČNOM POSTUPKU KAO BALANS INSTRUMENTIMA UZAJAMNOG PRIZNANJA.....	169
8.1. Prava osumnjičenog i okrivljenog u krivičnom postupku	172
8.1.1. Istorijski razvoj	172
8.1.2. Pravo na informisanje u krivičnom postupku	177
8.1.3. Pravo na pristup advokatu i pravo na pravnu pomoć.....	181
8.1.4. Pravo na prevođenje i tumačenje	186
8.2. Pretpostavka nevinosti.....	189
8.3. Budućnost zaštita prava pojedinaca u krivičnom postupku.....	193
LITERATURA.....	197

1. UVODNE NAPOMENE

Osnivanjem Saveta Evrope 1949. i Evropske unije i njenih prethodnika 1951. godine, pojavljuju se tendencije usvajanja instrumenata kojima se na nivou ovih regionalnih zajednica uređuju pojedina pitanja iz oblasti krivičnog prava.

S postepenim porastom nadležnosti Evropske unije, krivično pravo postaje jedna od oblasti u kojoj su normativne aktivnosti EU institucija najintenzivnije. Inicijalno oblast krivičnog prava nije bila obuhvaćena nadležnošću Evropske zajednice,¹ kao prethodnika Evropske unije, ali se razvojem osnovnih sloboda kretanja robe, ljudi, kapitala i usluga i jedinstvenog tržišta javila potreba da se interesi i dobra Evropske unije zaštite, kao i da se nakon stvaranja jedinstvenog šengenskog prostora i ukidanja nacionalnih granica građanima pruži odgovarajući stepen sigurnosti i zaštite. Krivičnopravna zaštita interesa Evropske unije otvorila je diskusiju o nadležnosti EU u oblasti krivičnog prava, ali i zaštiti osnovnih i ljudskih prava građana uvođenjem instrumenata uzajamnog priznanja, kao što je evropski nalog za hapšenje. Zahvaljujući Ugovoru iz Lisabona² iz 2007. godine građani EU mogu da očekuju da će EU pružiti slobodu kretanja praćenu odgovarajućim merama za prevenciju i borbu protiv kriminala³ i da će obezbediti sigurnost u zajedničkoj oblasti slobode, bezbednosti i pravde,⁴ uz primenu standarda vladavine prava i zaštite ljudskih

¹ M. Wasmeier, N. Thwaites, (2004) *The Battle of the Pillars: Does European Community have the Power to Approximate National Criminal Laws?*, *European Law Review*, Vol. 29, br. 5, 613-635.

² Više o Ugovoru iz Lisabona u odeljku 3.3.

³ Član 3. stav 2. Ugovora o EU.

⁴ Oblast slobode, bezbednosti i pravde u sebi sadrži tri elementa. Oblast slobode obuhvata slobodno kretanje ljudi, dok oblast bezbednosti se odnosi na zajedničke politike za borbu protiv kriminala, a oblast pravde podrazumeva jednak pristup pravdi za sve građane EU i pravosudnu saradnju u građanskim i krivičnim stvarima. Više informacija u: E. Harlin-Karnell, (2019) *The Constitutional Structure of Europe's Area of 'Freedom, Security and Justice' and the Right to Justification*, Hart Publishing.

prava zahvaljujući uključivanju Evropske povelje o osnovnim pravima kao izvora obavezujućeg prava EU.⁵

Pravo Evropske unije, pa i krivično procesno pravo, je složen sistem koji se razvijao decenijama kroz osnivačke ugovore i zakonodavstvo, a najznačajniju ulogu u uspostavljanju osnovnih načela ovog sistema, kao što su načelo nadređenosti EU prava nad nacionalnim pravom⁶ i načelo neposredne primene i dejstva,⁷ razvio je Sud pravde EU u svojim odlukama.⁸

Krivično procesno pravo je posebno zanimljivo jer obuhvata dve oblasti u kojima tradicionalno Evropska unija nije imala nadležnost za usklađivanje propisa: krivično pravo i procesno pravo.⁹ Pored toga, krivično procesno pravo je oblast prava u kojoj postoje velike razlike u nacionalnim propisima država članica.¹⁰ I pored navedenih prepreka, interes država članica i prednosti saradnje u krivičnim stvarima sve više dobijaju na značaju. Praktični razlozi su snažan podsticaj da se prevaziđu prepreke koje su povezane sa nadležnostima EU u oblastima koje se tradicionalno vezuju za suverenitet država.¹¹

Krivično procesno pravo EU ukazuje na normativnu strukturu koja postoji u Evropskoj uniji ali još uvek nije evoluirala u kompletan sistem nadnacionalnog

⁵ J. A. E. Vervaele, (2013) Ne bis in idem: Towards the transitional Constitutional Principle in the EU?, *Utrecht Law Review*, Vol. 9, Issue 4, str. 211–229.

⁶ Nijedna odredba Ugovora o EZ nije izričito uređivala pitanje nadređenosti prava Zajednice nad nacionalnim pravom država članica. Jedina referenca koja se odnosila na pitanje nadređenosti nalazila se u članu 10. Ugovora o EZ, koji poziva na obavezu svih država članica da usvoje odgovarajuće mere kako bi se osiguralo ostvarivanje obaveza iz Ugovora, i da se uzdrže svih radnji koje mogu da ugroze ostvarivanje ciljeva iz Ugovora. Predmet broj 26/62 *Van Gend en Loos* protiv Holandije iz 1963. presudno je uticao na prihvatanje načela nadređenosti prava Zajednice u odnosu na nacionalna prava država članica. Godinu dana kasnije, 1964. Sud je odlučivao u predmetu broj 6/64 *Costa protiv ENEL*, u kojem je Sud odlučio da pokaže da reči i dug Ugovora podrazumevaju da je „nemoguće da države članice naknadno donesu jednostrane mere protiv pravnog poretka koje su prihvatile na recipročnoj osnovi“.

⁷ Pod neposrednim dejstvom podrazumeva se podobnost odredbi komunitarnog prava da neposredno stvaraju prava i nameću obaveze na koje se mogu pozivati pojedinci bez intervencije upravnih ili sudskih organa. Načelo neposrednog dejstva uspostavljeno je i uobičajeno odluka Suda pravde. U predmetu *Van Gend en Loos* iz 1963. godine Sud pravde je prvi put definisao ovo načelo. Sud je istakao činjenicu da pojedinci mogu da se pozivaju na odredbe prava Zajednice zahvaljujući institutu prethodnog pitanja. U predmetu *Van Gend en Loos* Sud je definisao koji kriterijumi moraju biti ispunjeni za neposredno dejstvo odredbi Ugovora.

⁸ R. Vukadinović, (2001) *Pravo Evropske unije*, Megatrend, Univerzitet primenjenih nauka, Beograd.

⁹ A. Ignjatović, M. Kukolj, A. Đurić, (2009) *Međunarodno krivično pravo*, Privredna akademija, Novi Sad, str. 12.

¹⁰ K. Ligeti (ed.) (2013) *Toward a Prosecutor for the European Union Volume 1 – A comparative analysis*, Oxford, Hart Publishing.

¹¹ I. Wieczorek, (2020) *The Legitimacy of EU Criminal Law*, Hart Publishing, str. 100.

evropskog krivičnog prava,¹² čiji bi izvor bio Evropski krivični zakonik, kojim bi bili uređeni materijalno i procesno krivično pravo, a za čiju bi primenu i krivični progon bio nadležan nadnacionalni evropski tužilac. Usklađivanje krivičnog procesnog prava u EU se ostvaruje instrumentima za unapređenje komunikacije i saradnje sudova država članica, stvaranjem novih instrumenata koje države članice mogu koristiti tokom krivične istrage, progona i kažnjavanja, kao i uspostavljanjem novih institucija kao što je Kancelarija evropskog javnog tužioca (EPPO). Krivično procesno pravo EU se intenzivnije razvija nakon uvođenja načela uzajamnog priznanja u krivičnim stvarima 1999. godine.¹³ Načelo uzajamnog priznanja obuhvata obavezu država članica da priznaju i sprovedu sudske odluke u krivičnim stvarima drugih država članica.¹⁴ Značajno je da primena ovog načela ograničava mogućnost države izvršenja da odbije da primeni odluku druge države članice, uspostavljaju se uslovi saradnje i brzi postupci.

Usvajanje novih instrumenata prihvaćeno je kao neophodan uslov uspešne pravosudne saradnje u krivičnim stvarima. Svake godine Evrodžast (Eurojust) godišnje primi 17% više zahteva za pomoć,¹⁵ što utiče i na povećanje resursa potrebnih za postupanje po zahtevima, uključujući i zajedničke istražne timove.¹⁶ Istovremeno, dolazi do napretka u uspostavljanju zajedničkih procesnih standarda kao bi se obezbedila efikasnost mehanizama saradnje. U okviru EU, usvojen je značajan broj uputstava koja se odnose na procesna

¹² O pojmu nadnacionalnog međunarodnog krivičnog prava videti u: Z. Stojanović, (2015) *Međunarodno krivično pravo*, Pravna knjiga, str. 16.

¹³ Zaključci, Evropski savet u Tampereu, 15-16. oktobar 1999. godine, tačka 33.

¹⁴ A. Willems, (2021) *The Principle of Mutual Trust in EU Criminal Law*, Oxford, Hart Publishing, str. 32.

¹⁵ European Union Agency for Criminal Justice Cooperation, Eurojust Annual Report 2019, 16 April 2020, p. 7.

¹⁶ Evrodžast-ov budžet za zajedničke istražne timove povezan je sa 1.44 miliona evra u 2019. na 1.95 miliona evra u 2020. godini, *ibid.*, p. 14.

prava,¹⁷ dok je Sud pravde EU razvio praksu,¹⁸ posebno tumačeći standarde uređene uputstvima i to najčešće na osnovu obraćanja nacionalnih sudova država članica kroz institut prethodnog pitanja.¹⁹ Evropski zakonodavac je pored zaštite procesnih prava uputstvima uređivao i druga pitanja koja se odnose na instrumente sudske saradnje, kao što su nalog za zamrzavanje i oduzimanje²⁰ i nalog za sprovođenje istrage.²¹

Iako su programi postavljeni u Tampereu²² i Stokholmu²³ predstavljali ključni osnov za EU intervenciju u oblasti krivičnog procesnog prava, izmenjene političke prilike su postavile kao prioritet borbu protiv terorizam i slične teme koje su izmenile pristup država članica EU u pogledu uloge krivičnog procesnog prava.²⁴

Potreba da se očuva vladavina prava u državama članicama EU postala je politički i pravni prioritet za EU institucije nakon izmena ustava u pojedinim

¹⁷ Uputstvo 2010/64/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 20. oktobra 2010. o prevođenju i tumačenju u krivičnom postupku; Uputstvo 2012/13/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 22. maja 2012 o pravu na informisanje u krivičnom postupku; Uputstvo 2013/48/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 22. oktobra 2013. o pravu na pristup advokatu u krivičnom postupku i postupku po evropskom nalogu za hapšenje, i pravu na obaveštenje reže strane u slučaju lišenja slobode i na komunikaciju sa trećim licima i konzularnim organima; Uputstvo 2016/343/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 9. marta 2016. o jačanju određenih vidova pretpostavke nevinosti i prava na učešće na pretresu u krivičnom postupku; Uputstvo 2016/800/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 11. maja 2016. o procesnim garancijama za decu osumnjičene i okrivljene u krivičnom postupku; Uputstvo 2016/1919/EU Evropskog parlamenta i Saveta 26. oktobra 2016 pravnoj pomoći za osumnjičene i okrivljene u krivičnom postupku i traženim licima u postupku evropskog naloga za hapšenje.

¹⁸ Više u: presuda od 19. septembra 2019. predmet C-467/18, *Rayonna prokuratura Lom* (o Uputstvu 2012/13, Uputstvu 2013/48 i Uputstvu 2016/343) i presuda od 14. maja 2020. predmet C-615/18, *Staatsanwaltschaft Offenburg* (o Uputstvu 2012/13).

¹⁹ Predmeti koji se odnose na primenu prava Evropske unije rešavaju se pred nacionalnim sudovima. Međutim, već odredbama Ugovora o Evropskoj zajednici Sudu pravde dana je nadležnost da odlučuje o pitanjima koja upućuje nacionalni sud države članice, koja se odnosi na pitanje primene prava Zajednice u konkretnom predmetu koji taj sud rešava.

²⁰ Uredba 2018/1805/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 14. novembra 2018. o uzajamnom priznanju naloga za zamrzavanje i naloga za oduzimanje.

²¹ Uputstvo 2014/41/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 3. aprila 2014. o evropskom nalogu za istragu u krivičnim stvarima, OJ L 130, str. 1-36.

²² Evropski Savet, Zaključci predsedavanja od 15-16. oktobar 1999.

²³ Evropski Savet, *Stokholmski program – Otvorena i bezbedna Evropa koja služi i štiti građane*, 2. decembar 2009, str. 5.

²⁴ Predsednik Francuske Makron je u govoru „Inicijativa za Evropu“ od 26. septembra 2017. godine istakao da želi da se nadležnost Kancelarije evropskog javnog tužioca proširi i obuhvati i krivično delo terorizma. Kao deo priprema za Sastanak lidera u Salzburgu 9-20. septembra 2018. Komisija je predstavila Saopštenje u kojem je iznela sličan predlog: Communication COM(2018) 641 final of 12 September 2018 from the Commission, *A Europe that protects: an initiative to extend the competences of the European Public Prosecutor's Office to cross-border terrorist crimes*.

državama članicama EU (Poljska, Mađarska).²⁵ Ograničenje instrumenata uzajamnog priznanja, koji su korišćeni da bi se ostvarili ciljevi postavljeni u Tampereu, ubrzo su došli do izražaja sa ugrožavanjem vladavine prava. Krivično procesno pravo ne može da funkcioniše na nivou EU ukoliko nacionalni pravosudni organi jedne države članice nemaju poverenja da njihovi partneri u drugoj državi članicu EU ne primenjuju iste standarde sudske nezavisnosti i nepristrasnosti. Potreba da se nađe rešenje kako bi se očuvala uzajamna saradnja u krivičnim stvarima je vidljiva kroz praksu Suda pravde EU, koji je pozvan da prati usklađenost sa osnovnim garancijama u nacionalnim pravosudnim sistemima, kao i da očuva poverenje u postojeće mehanizme saradnje.²⁶

U knjizi će biti analiziran istorijski razvoj krivičnog prava EU, sa posebnim osvrtom na oblast primene i razloge harmonizacije u pojedinim oblastima krivične saradnje. U razumevanju evolucije krivičnog prava EU, analiziraće se nadležnost EU u ovoj oblasti. Međutim, neophodno je da se razume i širi kontekst. Iako je fokus analize na harmonizaciji krivičnog procesnog prava i uzajamnom priznanju u krivičnim stvarima, potrebno je da se imaju u vidu okolnosti, propisi, akteri i institucije koje su uticale na razvoj. Sud pravde EU ima značajan uticaj na razvoj krivičnog prava EU i to posebno davanjem tumačenja EU propisa i razloga za intervencije u pojedinim oblastima. Takođe, političke okolnosti su u velikoj meri uticale na razvoj krivičnog prava EU.

Poslednjih trideset godina, u Evropskoj uniji pokrenute su inicijative za uvođenje pojedinih mehanizama krivičnopravne saradnje, koji su razvojem načela uzajamnog priznanja i potrebom za efikasnijom saradnjom prerasli u instrumente uzajamnog priznanja. Pravni mehanizmi krivičnog procesnog prava EU biće detaljno analizirani, posebno način njihovog uređenja, primene u državama članicama, kao i odluke Suda pravde EU o pojedinim instrumentima.

Instrumenti uzajamnog priznanja i zahtevi za efikasnijom saradnjom uticali su na uspostavljanje EU institucionalnog okvira, tako da je posebno poglavlje posvećeno nstitucionalnom okviru saradnje u Evropskoj uniji, sa posebnim osvrtom na Evropol, Evrodžast, Evropsku pravosudnu mrežu, Kancelariju za

²⁵ M. Matić Bošković, (2020) EU Court of Justice role in establishment of EU judicial standards, EU and comparative law issues and challenges series (ECLIC), Vol 4, EU 2020 - Lessons from the past and solutions for the future, Faculty of Law Osijek, str. 329-351.

²⁶ V. Mitsilegas, A. di Martino, L. Mancano, (ur.) (2019) *The Court of Justice and European Criminal Law – Leading Cases in a Contextual Analysis*, Oxford, Hart Publishing.

borbu protiv prevara (OLAF) i Kancelariju evropskog javnog tužioca. Analiziran je istorijski razvoj svake od navedenih institucija, kako bi se bolje razumeli razlozi nastanka, ali i obima nadležnosti.

Odluke Suda pravde EU, ali i zahtevi pojedinih država članica uticale su na donošenje instrumenata kojima se štite prava pojedinca u krivičnom postupku. Poslednje poglavlje posvećeno je pravima osumnjičenog i okrivljenog u krivičnom postupku.

2. INICIJATIVE ZA HARMONIZACIJU KRIVIČNOG PRAVA

Evropska unija nastala je kao regionalna ekonomska zajednica sa osnovnim ciljem da se uspostavi zajedničko evropsko tržište.²⁷ Krivično pravo kao značajan element nacionalnog suvereniteta i odnosa države prema građanima,²⁸ nije prvobitno bilo u nadležnosti Evropskih zajednica. Takođe, u osnivačkim ugovora iz pedesetih godina XX veka ne postoji ni jedna odredba koja se neposredno odnosi na krivično pravo.²⁹ Oblast krivičnog pravo jedino se na posredan način spominje u Ugovoru o Evropskoj zajednici za atomsku energiju, gde se u članu 194. stav 1. predviđa obaveza čuvanja profesionalne tajne i zahteva od država članica da povredu ove obaveze tretiraju kao da je u njihovoj nadležnosti i da krivično gone državne službenike koje prekrše ovu obavezu.³⁰

Za uspostavljanje i funkcionisanje zajedničkog tržišta bilo je neophodno i postepeno usklađivanje ekonomskih politika država članica, kao i usklađivanje nacionalnih i donošenje komunitarnih, odnosno evropskih propisa. Osnivači evropskih zajednica potcenili su značaj krivičnog prava za sprovođenje politika

²⁷ R. Vukadinović, (2012) *Uvod u institucije i pravo Evropske unije*, Udruženje za evropsko pravo, Kragujevac, str. 28.

Ugovor o Evropskoj zajednici za ugalj i čelik, potpisan u Parizu 1951. godine imao je za cilj uspostavljanje jedinstvenog tržišta za ugalj i čelik i nadgledanje uslova proizvodnje u Evropi. Ugovor o Evropskoj zajednici za atomsku energiju i Ugovor o Evropskoj ekonomskoj zajednici oba iz 1957. godine, imala su za cilj upotrebu nuklearne energije u Evropi u mirnodopske svrhe i stvaranje zajedničkog tržišta uređenjem pitanja zajedničke unije, četiri slobode, privredne politike i opšte fiskalne i ekonomske koordinacije između država članica. Osim zajedničkog tržišta Ugovorom o Evropskoj ekonomskoj zajednici uspostavljena je i zajednička poljoprivredna politika. Sva tri osnivačka Ugovora nisu uređivala krivičnu materiju niti su predvidela nadležnost Evropske zajednice u ovoj oblasti.

²⁸ D. Garland, (1996) *The Limits of the Sovereign State, Strategies of Crime Control in Contemporary Society*, *The British Journal of Criminology*, Vol. 36, br. 4, str. 448.

²⁹ Evropska zajednica i Evropska unija su osnovane međunarodnim ugovorima, koji se uobičajeno nazivaju osnivački ugovori, kojima su uređena osnovna pitanja nastanka i rada ovih zajednica.

³⁰ Ovim članom nametnuta je obaveza krivičnog gonjenja na zahtev druge države članice ili Komisije u sličnim uslovima kao što bi se krivično gonilo za delo koje šteti nacionalna pravila o tajnosti, a koja se odnose na bezbednost države ili odavanje profesionalne tajne.

i prava Zajednica.³¹ Međutim, brzo se pokazalo da nije dovoljno usklađivanje prava zajedničkog, odnosno unutrašnjeg tržišta, već da je nužno zaštititi i interese zajedničkog tržišta i finansijskih interesa Evropske zajednice.

Tokom vremena oblast krivičnog prava u Evropskoj uniji pretrpela je velike promene, uključujući institucionalni okvir, proceduru donošenja odluka i materiju koju obuhvata. Iako je saradnja u krivičnim stvarima između država članica započela sedamdesetih godina prošlog veka i Evropska zajednica je posredno uticala na nacionalno krivično prava,³² sve do 1993. godine i stupanja na snagu Ugovora iz Mاستrihta, krivična materija nije bila uređena osnivačkim Ugovorima.³³ Iako do usvajanja Ugovora iz Mاستrihta krivično pravo nije bilo u nadležnosti Evropske zajednice, države članice koristile su mehanizme međuvladine saradnje, a Evropska zajednica na posredan način je bile uključena u ovu oblast. Do donošenja Ugovora iz Mاستrihta, uloga Evropske zajednice se ogleda u omogućavanju korišćenja krivičnog prava kao garanta sprovođenja politika Evropske zajednice.³⁴ Međutim, ni jedan od akata Evropske zajednice ne sadrži specifičnu odredbu da sankcija u nacionalnim propisima mora da bude krivična, već se državama članicama ostavlja sloboda da odluče koje će mere primeniti. Ipak, vrlo često se u instrumentima EU prava može naći preporuka da se primeni krivično pravo. Praksa ovih intervencija je pokazala da Evropska zajednica uspostavlja normu u određenoj oblasti delovanja a države članice moraju da obezbede kontrolne mehanizme i sankcije u slučaju kršenja odredbi.³⁵

³¹ J. A. E. Vervaele, (2014) *European Criminal Justice in the Post-Lisbon Area of Freedom, Security and Justice*, Università degli Studi di Trento, str. 11.

³² E. Baker, C. Harding, (2009) *From Past Imperfect to Future Perfect? A longitudinal Study of the Third Pillar* *European Law Review*, Vol. 34. br. 1, str. 27; M. Delmas-Marty, (1998) *The European Union and Penal Law*, 4 *European Law Journal*, Vol. 4, br. 1, str. 87-115.

³³ Ugovor o Evropskoj uniji, OJ C 191/1.

³⁴ Tako je članom 18. Uredbe (EEZ) br. 543/69 Saveta od 25. marta 1969. godine o harmonizaciji određenih socijalnih propisa koji se odnose na putni transport, OJ L 77/49, predviđeno da nacionalno zakonodavstvo država članica mora da obuhvati organizaciju, procedure i sredstva za kontrolu primene odredbi Uredbe, kao i sankcije u slučaju kršenja propisa.

U oblasti poljoprivredne politike takođe se mogu naći primeri posrednog uticaja na Evropske ekonomske zajednice na krivično pravo. Uredba (EEZ) br. 729/70 Saveta od 21. aprila 1970. godine o finansiranju zajedničke poljoprivredne politike, OJ L 94/13.

Slične odredbe bile su sadržane u Uredbi Saveta (EEZ) br. 2057/82 od 29. juna 1982. godine o uvođenju određenih mera kontrole ribarskih plovila država članica, OJ L 220/1 koja se odnosi na zajedničku politiku ribarstva u kojoj je delotvornost EZ mera bilo garantovano nacionalnim zakonodavstvom.

³⁵ H. G. Sevenster, (1992) *Criminal Law and the European Community*, *Common Market Law Review*, Vol. 29, br. 1, str. 29-71.

Takođe, veoma rano Sud pravde EU počeo je da utiče na nacionalno krivično zakonodavstvo država članica uklanjajući nacionalne kaznene odredbe koje mogu ugroziti funkcionisanje zajedničkog tržišta, ali i davanjem tumačenja da li propisi Evropske zajednice mogu predstavljati osnov za uvođenje krivičnih sankcija.³⁶ Tumačenjem Suda pravde dato je pravo državama članica da obezbede zaštitu propisa Evropske zajednice primenom krivičnih sankcija, što ukazuje da krivično pravo i pre donošenja Ugovora iz Mاستrihta nije bilo u potpunosti izvan domašaja primene komunitarnog prava.³⁷ Takođe, Sud pravde je uticao na nacionalno krivično pravo država članica zahtevima da se uklone ili ublaže odredbe onda kada su bile u suprotnosti sa odredbama propisa ili ciljevima politika Evropske zajednice. U pojedinim predmetima Sud pravde je ocenjivao vrstu i težinu sankcije zaprećene nacionalnim propisima i u određenim slučajevima nalazio da su nesrazmerne težini dela i ne doprinose delotvornosti ciljeva Evropske zajednice i načela proporcionalnosti.³⁸ Sud pravde je takođe bio na stanovištu da komunitarno pravo može uticati na nacionalno krivično procesno pravo. Tako je u predmetu *Tymen*³⁹ i u predmetu *Bout*⁴⁰ Sud pravde bio na stanovištu da kada nacionalni sud države članice pokrene krivični postupak na osnovu nacionalne mere za koju smatra da je u suprotnosti sa pravom Evropske zajednice, osuđujuća presuda po tom postupku smatraće se nekompatibilnom sa pravom Zajednice. Navedene odluka Suda pravde potvrđuju da iako je Sud smatrao da države članice imaju samostalnost i nadležnost u krivičnim stvarima, one su ograničene u meri u kojoj su

³⁶ Uticaj Suda pravde ogleda se i u davanju legitimiteta procesu da EZ propisi mogu biti primenjeni i kroz nacionalne krivično zakonodavstvo država članica. U predmetu 50/76 *Amsterdam Bulb* ECR 137, tačka 32 Sud pravde je zauzeo stav da države članice kada ispunjavaju obaveze koje proističu iz akata EZ mogu da odrede koja je mera odgovarajuća za njihov pravni sistem, uključujući i primenu krivičnih sankcija.

³⁷ C. Harding, (1997) Member State Enforcement of European Community Measures: The Chimera of 'Effective' Enforcement, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 4, br. 1, str. 8.

³⁸ U odnosu na slobodno kretanje roba i usluga Sud pravde je u predmetu 118/75 *Lynne Watson and Alessandro Belmann* ECR 1185 [1976] zaključio da je Italijansko pravo koje predviđa obavezu za domaće državljane da prijave boravak stranih državljana u zemlji u roku od tri dana od njihovog ulaska u Italiju kažnjivo novčanom kaznom ili zatvorom u trajanju od šest meseci, nesrazmerno težini povrede i može predstavljati prepreku za slobodno kretanje ljudi.

³⁹ Predmet 269/80 *Regina v Robert Tymen* ECR 269/80 [1981], tačka 16.

⁴⁰ Predmet 21/81 *Criminal proceedings against Daniel Bout and BV I. Bout en Zonen* ECR 381 [1982] tačka 11.

kompatibilne sa nesmetanim funkcionisanjem unutrašnjeg tržišta i delotvornom primenom propisa Evropske zajednice.⁴¹

Istovremeno sa praskom Suda pravde države članice su počele da prepoznaju Evropsku zajednicu kao okvir značajan za razvoj paralelnih inicijativa za policijsku saradnju i borbu protiv terorizma.

Imajući u vidu navedeno, neophodno je dati kratak pregled razvoja od osnivanja Evropskih zajednica do donošenja Ugovora iz Lisabona kojim su postavljene osnove za razvoj evropskog krivičnog prava.

Tako je Evropska komisija još 60-ih godina XX veka pokrenula aktivnosti radi obezbeđenja krivičnopravne zaštite finansijskih interesa Zajednice, s jedne strane u nacionalnim pravnim sistemima država članica, a s druge strane u pravnom poretku Evropske zajednice. Još je 1962. godine osnovana radna grupa predstavnika vlada država članica sa zadatkom da harmonizuju krivično pravo u određenim oblastima, s fokusom na sprečavanje prevare, a posebno prevara na štetu budžeta Evropske ekonomske zajednice.⁴² Radna grupa se bavila istragom i krivičnim progonom kršenja prava Zajednice, položajem zaposlenih u njenim institucijama u krivičnim postupcima i nacionalnim sankcijama predviđenim za sprovođenje i primenu prava Zajednice. Rad radne grupe obustavljen je 1966. godine zbog izlaska Francuske, koja se protivila predlogu uvođenja krivičnog progona i izvršenja krivičnih sankcija u drugoj državi članici.⁴³

Uspostavljanje finansiranja budžeta Evropske ekonomske zajednice iz sopstvenih sredstava 1971. godine⁴⁴ podstaklo je Komisiju da predloži uvođenje krivičnopravne zaštite finansijskih interesa Zajednice. Na novu inicijativu formirana je 1972. godine radna grupa sa zadatkom da utvrdi evropska krivična dela. Rezultat rada je priprema predloga za izmenu Ugovora o Evropskoj zajednici, kako bi se omogućili krivičnopravna zaštita finansijskih interesa Zajednica i krivični progon u slučaju povrede ovih odredbi Ugovora.⁴⁵ Komisija

⁴¹ Predmet 203/80, *Criminal proceedings against Guerrino Casati* [1981] ECR 2595, tačka 27.

⁴² H. G. Sevenster, (1992) *Criminal law and EC law, Common Market Law Review*, Vol. 29, No. 1, str. 29–70.

⁴³ *Ibid.*, str. 35.

⁴⁴ Council Decision 21 April 1970 on the replacement of financial contributions from Member States by the Communities own resources (70/243 ESCS, EEC, EUROATOM), OJ L 094, 28. april 1970.

⁴⁵ Draft for a Treaty amending the Treaties establishing the European Communities so as to permit the adoption of common rules on the protection under criminal law of the financial interests of the Communities and the prosecution of infringements of the provision of those Treaties, OJ C 222/2, 22. septembar 1976.

je predlog podnela Savetu 1976. godine, ali predlog nikada nije usvojen zbog nedostatka političkog konsenzusa.⁴⁶

Pored zaštite finansijskih interesa tokom sedamdesetih godina prošlog veka države članice Evropske ekonomske zajednice⁴⁷ pokrenule su inicijative u oblasti saradnje u krivičnim stvarima podstaknute terorističkim napadima koje su izvodili ekstremisti levičarskih i desničarskih pokreta.⁴⁸ Države članice su udružile snage protiv ovih napada i osnovale tela za saradnju kroz međuvladine mehanizme, van institucionalnog okvira Zajednice. Tako su ministri unutrašnjih poslova i pravde 1975. godine u Rimu osnovali Trevi grupu, sa ciljem razvoja policijske saradnje u borbi protiv terorizma.⁴⁹ Kasnije su nadležnosti Trevi grupe proširene i na druge oblike kriminala kao što su trgovina narkoticima, ilegalne migracije i međunarodni kriminal.⁵⁰ Trevi grupa predstavlja početnu *ad hoc* strukturu čiji osnovni cilj je praktična saradnja i razmena informacija, a iz koje je kasnije nastala policijska saradnja u okviru EU i Evropol.

Uporedo sa osnivanjem Trevi grupe Francuska je pokrenula inicijativu o uspostavljanju prostora evropskog krivičnog prava.⁵¹ Projekat je predstavio predsednik Francuske Valeri Žiskar D'Esten na Evropskom savetu 1976, 1977. i 1978. godine, ali i pored intenzivnih diplomatskih napora, Holandija je odbila inicijativu uz obrazloženje da je Savet Evrope odgovarajuća organizacija u okviru koje bi trebalo da se razvija pravosudna saradnja u krivičnim stvarima. Francuska je ponovo pokušala da obezbedi podršku za svoju inicijativu i 1982. i 1984. godine, ali i ovog puta neuspešno.

⁴⁶ J. A. E. Vervaele, (1992) *Fraud against the Community – The need for European Fraud Legislation*, Deventer, str. 85.

⁴⁷ Ugovorom o osnivanju Evropske ekonomske zajednice predviđeno je države članice među sobom postepeno uspostave carinsku uniju ukidanjem međusobnih carina i vancarinskih barijera, kao i da uvedu zajedničku carinsku tarifu prema trećim državama. Cilj ovih aktivnosti bilo je uspostavljanje zajedničkog tržišta sa punom slobodom kretanja robe, usluga, kapitala i radnika.

⁴⁸ Predlog za osnivanje Trevi grupe dalo je Ujedinjeno Kraljevstvo suočeno sa problemima i terorističkim napadima Irske republikanske armije koja je bila odgovorna sa bombaške napade u Londonu, Birminghamu i drugim gradovima tokom prve polovine sedamdesetih godina prošlog veka. Podršku inicijativi dale su i druge države članice EZ koje su se suočavale sa sličnim problemima političkog nasilja. Tako je Nemačka imala probleme sa Bader Majhof grupom ili Frakcijom crvene armije, dok se Italija suočavala sa nasiljem koje su izazivale Crvene brigade.

⁴⁹ V. Mitsilegas, J. Monar, W. Rees, (2003) *European Union and Internal Security: Guardians of the Treaties*, Palgrave Macmillan, str. 22-24.

⁵⁰ E. Baker, C. Harding, (2009) From Past Imperfect to Future Perfect? A longitudinal Study of the Third Pillar *European Law Review*, Vol. 25, br. 1, str. 29.

⁵¹ J-F. Kriegh, D. Barella, (2003) *Espace pénal commun en Europe: Quelles Perspectives?*, Paris, Foundation Robert Schuman, str. 70.

U periodu kada su pravosudna i policijska saradnja u krivičnim stvarima u okviru Evropskih zajednica bile u zastoju, pet država članica⁵² zainteresovanih za bližu saradnju potpisale su Šengenske sporazume,⁵³ koji obuhvataju Šengenski sporazum od 14. juna 1985. godine o postepenom uklanjanju pogranične kontrole i Konvenciju o sprovođenju Šengenskog sporazuma (CISA) od 19. juna 1990. godine koja je stupila na snagu 26. marta 1995. godine. Ovi sporazumi su takođe zaključeni van institucionalnog okvira Evropskih zajednica i imaju međuvladin karakter. Međutim, Konvencija o sprovođenju Šengenskog sporazuma sadrži odredbe posvećene policijskoj i pravosudnoj saradnji u krivičnim stvarima, kao odgovor na uklanjanje kontrole na unutrašnjim granicama i povećani rizik za bezbednost.⁵⁴ Šengenski sporazumi doprineli su unapređenju operativne saradnje u policijskim pitanjima uvođenjem mera koje su omogućavale policijskim službenicima da vrše prekogranično posmatranje⁵⁵ i gonjenje kriminalaca preko granice na teritoriju drugih država potpisnica.⁵⁶ Pored navedenog, Šengenski sporazumi su predložili uspostavljanje informacionog sistema sa podacima o licima,⁵⁷ prekograničnu primenu načela *ne bis in idem*,⁵⁸ olakšavanje ekstradicije⁵⁹ i prenos izvršenja krivičnih presuda između država potpisnica.⁶⁰ Međutim, Šengenski sporazumi postali su deo institucionalnog okvira tek stupanjem na snagu Ugovora iz Amsterdama.

⁵² Francuska, Belgija, Luksemburg, Nemačka i Holandija.

⁵³ S. Šegvić, (2011) Šengenski režim upravljanja vanjskim granicama EU, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, Vol. 48, br. 1, str. 11-31.

⁵⁴ Član 9. Šengenskog sporazuma predviđa da će države potpisnice da unaprede saradnju između carinskih i policijskih organa u borbi protiv kriminala, posebno ilegalne trgovine droge i oružja, neovlašćenog ulaska i boravka ljudi i poreskih i carinskih prevara i krijumčarenja. U tom cilju ugovorne strane će u skladu sa nacionalnim propisima poboljšati razmenu informacija kad su u pitanju informacije koje su od značaja za druge strane u borbi protiv kriminala.

⁵⁵ Član 40. Konvencije o sprovođenju Šengenskog sporazuma.

⁵⁶ Član 41. Konvencije o sprovođenju Šengenskog sporazuma.

⁵⁷ Član 92 i 94. Konvencije o sprovođenju Šengenskog sporazuma.

⁵⁸ Član 54. Konvencije o sprovođenju Šengenskog sporazuma.

⁵⁹ Član 59. Konvencije o sprovođenju Šengenskog sporazuma.

⁶⁰ Član 67. Konvencije o sprovođenju Šengenskog sporazuma.

3. KRIVIČNO PRAVO U OSNIVAČKIM UGOVORIMA

Osnivački ugovori imaju hibridnu prirodu i njima su uređena pitanja pravnog položaja osnovanih Zajednica i Unije prema državama članicama i međunarodnim organizacijama i organizaciono pravna pitanja uređenja i nadležnosti njihovih organa. Iako su u pitanju nesumnjivo međunarodni ugovori, po sadržini normi predstavljaju i konstitutivne akti sa složenom sadržinom.⁶¹ Osnivačkim ugovorima osnovane su tri prvobitne evropske zajednice i kasnije sama Evropska unija.⁶² Tokom decenija ovi ugovori su menjani i dopunjavani, a neki su prestali i da važe. Detaljnije će biti analizirane odredbe Ugovora iz Mاستrihta, kojim je osnovana EU, Ugovora iz Amsterdama i Ugovora iz Lisabona, kao osnivačkih ugovora koji su najviše uticali na razvoj EU krivičnog prava.

3.1. Ugovor iz Mاستrihta

Za harmonizaciju krivičnog prava prvi značajan korak u osnivačkim ugovorima predstavlja Ugovor o Evropskoj uniji usvojen u Mاستrihtu 7. februara 1992. godine,⁶³ kojim je EU i zvanično priznata kao akter u oblasti krivičnog prava. Ugovor iz Mاستrihta dao je novu dinamiku evropskim integracijama uvođenjem državljanstva EU, jačanjem ovlašćenja Evropskog parlamenta i pokretanjem ekonomske i monetarne unije. Kako bi se na odgovarajuću način uredila sva nova pitanja, Ugovorom iz Mاستrihta uspostavljena je hramska

⁶¹ U predmetu 26/62 *Van Gend en Loos* [1963] ECR 1, Sud pravde navodi da je Ugovor više od sporazuma koji stvara uzajamne obaveze za ugovorne strane. Više u: M. Rasmussen, (2014) *Revolutionizing European Law: A history of the Van Gend en Loos judgement*, *International Journal of Constitutional Law*, Vol 12, Issue 1, str. 136-163.

⁶² Osnivački ugovori koji danas predstavljaju osnovu na kojoj funkcioniše Evropska unija su Ugovor o Evropskoj uniji, Ugovor o funkcionisanju Evropske unije i Ugovor o osnivanju Evropske zajednice za atomsku energiju.

⁶³ Ugovor o Evropskoj uniji, OJ C 191, str. 1-112.

struktura Evropske unije, koju su činila tri stuba EU, od kojih prvi čini komunitarni stub, drugi se odnosi na zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku, a treći na saradnju u pravosuđu i unutrašnjim poslovima.⁶⁴

Ugovorom iz Mاستrihta odredbe koje se odnose na oblast krivičnog prava bile su uključene u poglavlje VI Ugovora pod nazivom „Saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova“.⁶⁵ Na ovaj način Unija je po prvi put dobila nadležnost u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova, uključujući pravosudnu saradnju u krivičnim stvarima. Međutim, odredbe Ugovora iz Mاستrihta o delovanju EU u krivičnim stvarima ostale su relativno slabe. Dok se prvi i drugi stub nazivaju zajedničkim politikama, naziv trećeg stuba je saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova, što ukazuje da se teži saradnji kako bi nacionalne politike u ovoj oblasti postale efikasnije, ali se same nacionalne politike neće menjati.⁶⁶

Ugovorom je predviđeno da je uloga EU u krivičnim stvarima ograničena na oblasti od zajedničkog interesa za države članice i uspostavljeni su mehanizmi pravosudne i policijske saradnje koju imaju za cilj koordinaciju akcija i razmenu informacija između nacionalnih vlasti. Izgradnja okvira za saradnju započeta je pojednostavljenjem mehanizama koje imaju za cilj bolje međusobno razumevanje nacionalnih sistema i olakšavanje krivičnog gonjenja u državama članicama. Jedan od primera instrumenata koji su usvojeni na osnovu Ugovora iz Mاستrihta predstavlja Konvencija o pojednostavljenju ekstradicije koja je imala za cilj da smanji vreme potrebno za ekstradiciju i da olakša procedure.⁶⁷ Pored toga, osnovane su posebne mreže eksperata kao što je Evropska pravosudna mreža, koja je nastojala da omogući neposredne kontakte između nacionalnih pravosudnih organa kako bi pomogla u sprečavanju i borbi protiv svih oblika međunarodnog kriminala, uključujući organizovani kriminal.⁶⁸ Preduzimani su i određeni koraci da se unapredi uzajamno razumevanje kao što je Zajednička akcija o dobroj praksi u međunarodnoj pravnoj pomoći.⁶⁹ Slično je

⁶⁴ R. Dehousse (ur.), (1994) *Europe After Mاستriicht – An Ever Closer Union?*, Law books in Europe, Munich, str. 5–15.

⁶⁵ J. Monar, R. Morgan (ur.), (1994) *The Third Pillar of the European Union – Cooperation in the Fields of Justice and Home Affairs*, European Interuniversity press, Brussels.

⁶⁶ E. Deniza, (2002) *The Intergovernmental Pillars of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, str. 194.

⁶⁷ Konvencija je usvojena na osnovu člana K.3 Ugovora o EU, OJ C 78/2 [1995].

⁶⁸ Zajednička akcija 98/428/JHA od 29. juna 1998. koju je usvoji Savet na osnovu člana K3. Ugovora o EU, o osnivanju Evropske pravosudne mreže, OJ L 191/4 [1998].

⁶⁹ Zajednička akcija Saveta 98/421/JHA od 29. juna 1998. na osnovu člana K.3 Ugovora o EU o dobroj praksi u međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima, OJ L 191/1 [1998].

i Zajednička akcija o trgovini narkoticima pozivala države članice da preduzmu korake da prakse policije, carine i pravosudnih organa budu međusobno kompatibilnije.⁷⁰

Ugovor iz Maastrichta u članu K.1 uređuje saradnju u oblastima od zajedničkog interesa, odnosno pravosudnu saradnju u krivičnim stvarima i policijsku saradnju u svrhu sprečavanja i borbe protiv terorizma, nezakonite trgovine drogom i drugih teških oblika međunarodnog kriminala. Navedene kategorije su prerasle u intervencije u oblasti organizovanog kriminala koji je postao primarni razlog za usvajanje zakonodavstva u vezi sa mehanizmima pravosudne i policijske saradnje, iako nije bio u Ugovoru eksplicitno naveden. Organizovani kriminal se u većini preambula usvojenih zakonskih mera navodio kao obrazloženje i razlog za njihovo donošenje. Iako član K.1 nije posebno navodio krivična dela koja utiču na politike i interese EU, usvojene su mere koje su imale za cilj borbu protiv prevara i korupcije koja utiče na finansijske interese EU.

Do donošenja Ugovora iz Maastrichta nadležnost za razvoj saradnje u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova pripadala je različitim telima i grupama koje nisu međusobno koordinirale aktivnosti. Ugovor iz Maastrichta doveo je do centralizacije aktivnosti u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova, tako što su sve aktivnosti koje se odnose na ova pitanja uređivana kroz mehanizme trećeg stuba. Takođe, u okviru EU se uspostavljaju tela zadužena za policijsku saradnju. Prvo je 1993. godine osnovana Evropska jedinica za droge (EDU) čiji cilj je bio pružanje podrške policijama država članica i drugim nacionalnim institucijama za borbu protiv kriminala i to razmenom i analizom informacija i obaveštajnih podataka.⁷¹ EDU su činili nacionalni oficiri za vezu koju su primenjivali nacionalno zakonodavstvo.⁷² Saradnja u policijskim stvarima se brzo razvijala i EDU je već 1995. godine zamenio Evropol – Evropska policijska kancelarija.⁷³

Odlučivanje u trećem stubu karakteriše međuvladin metod i zahteva se jednoglasnost prilikom donošenja odluka, dok je uloga EU institucija, pre svega Evropskog parlamenta i Suda pravde EU veoma ograničena. Glavnu ulogu u procesu donošenja odluka imaju Savet i države članice. Tako se u članu K.3

⁷⁰ Član 2. Zajedničke akcije Saveta 96/750/JHA od 17. decembra 1996. na osnovu člana K3. Ugovora o EU o usklađivanju zakona i praksi država članica EU o borbi protiv zavisnosti od droge i prevenciji i sprečavanju nelegalne trgovine drogama, OJ L 342 [1996].

⁷¹ Ministarski sporazum o osnivanju Evropske jedinice za droge, Kopenhagen, 2. jun 1993. godine.

⁷² T. Bunyan, (1997) *Key Texts in Justice and Home Affairs in the European Union*, From Trevi to Maastricht, London, Statewatch.

⁷³ Konvencija o osnivanju Evropske policijske kancelarije (Europol konvencija), OJ L 316/2 [1995].

navodi da države članice treba da obaveštavaju i konsultuju jedna drugu u okviru Saveta kako bi uspostavile saradnju između relevantnih delova svojih administracija. Ovakvo uređenje pokazuje da Ugovorom iz Maastrichta države članice imaju ključnu ulogu u oblasti pravosudne i policijske saradnje, a u okviru EU najznačajniju ulogu ima Savet, dok ostale EU institucije imaju značajno manju ulogu. Evropska komisija nije imala pravo inicijative u pitanjima koja se odnose na krivično pravo, čak i ako bi trebalo da budu povezana sa radom razvijenim u domenima policijske i pravosudne saradnje u krivičnim stvarima.⁷⁴ Evropski parlament nije imao nikakvu ulogu u procesu donošenja odluka, ali je slično Evropskoj komisiji trebalo da bude obavešten o diskusijama u oblasti koja uključuje teme iz Glave VI i konsultovan o osnovnim aspektima aktivnosti. Takođe, Sud pravde nije data nadležnost u krivičnim stvarima osim ako bi posebna konvencija predviđala njegovu nadležnost da tumači odredbe Konvencije i odlučuje o sporovima u vezi sa njihovom primenom.⁷⁵

Navedeno institucionalno uređenje u kojem su Evropska komisija, Evropski parlament i Sud pravde na periferiji procesa donošenja odluka naglasilo je već postojeću zabrinutost zbog nedostatka transparentnosti i odgovornosti EU u pitanjima vezanim za krivično pravo.⁷⁶ Evropska komisija koja je trebalo prema Ugovoru iz Maastrichta da bude u potpunosti obaveštavana o radu Saveta u pogledu policijske i pravosudne saradnje u krivičnim stvarima, imala je vrlo malo mogućnosti da to učini.⁷⁷ Kada je u pitanju Evropski parlament, konsultovan je samo jednom do 1997. godine.

Slaba uloga Evropskog parlamenta, Evropske komisije i Suda pravde nije nadoknađena intervencijom nacionalnih skupština ili sudova,⁷⁸ već je novo uređenje omogućilo državama članicama da izbegnu nacionalne političke kontrole, kao što je kontrola nacionalnog parlamenta prilikom donošenja zakona u krivičnim stvarima.⁷⁹ Dakle, saradnja pravosuđa i policije u krivičnim

⁷⁴ Članom K.3(2) uređeno je pravo Evropske komisije da pokreće inicijative u drugim oblastima pravosuđa i unutrašnjih poslova.

⁷⁵ Član K.3.

⁷⁶ S. Douglas-Scott, (2009) *The EU's Area of Freedom, Security and Justice – The Lack of Fundamental Rights, Mutual Trust and Democracy*, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, Vol. 11, str. 57

⁷⁷ S. Peers, (2006) *EU Justice and Home Affairs Law*, Oxford: Oxford University Press, str. 12.

⁷⁸ C. Fijnaut, (2002) Introduction to the Special Issue on Police Accountability in Europe, *Policing and Society*, Vol. 12, br. 4, str. 244.

⁷⁹ D. Chalmers, (1998) *Bureaucratic Europe: From Regulating Communities to Securing Unions*, CES Working Paper, Baltimore, str. 9.

stvarima gotovo je u potpunosti zavisila od političke volje država članica i jednoglasnog odlučivanja, što je izazvalo tenzije u oblasti gde su vladavina prava i ustavne garancije bile snažno povezane na nacionalnom nivou.

Pravna priroda akata koji su predviđeni trećim stubom⁸⁰ bila je slabija od instrumenata koji su bili na raspolaganju u prvom stubu.⁸¹ Na status akata iz trećeg stuba uticala je činjenica da su mogli da se donesu samo jednoglasnim odlukama svih država članica, ali za njih nisu važila načela neposrednog ili posrednog dejstva,⁸² niti su postojali mehanizmi kontrole ili sprovođenja.

Iako je Ugovor iz Matrihta navodio samo policijsku i pravosudnu saradnju u krivičnim stvarima, preduzeti su i određeni koraci u pravcu usklađivanja materijalnog krivičnog prava država članica. Inicijative za usklađivanje bile su obrazlagane sa jedne strane potrebom da se spreči da prestupnici biraju za izvršenje dela države koje predviđaju blaže sankcije za određena dela, a sa druge strane različite zaprečene kazne i definicije za krivična dela utiču na različite politike krivičnog progona između država članica što je bilo neprihvatljivo za EU.⁸³ I pored neophodnosti usklađivanja zadatak je bio pun izazova zbog velikih razlika u nacionalnom zakonodavstvu država članica.⁸⁴ I pored izazova usklađivanje materijalnog krivičnog prava započelo je devedesetih godina prošlog veka. Cilj usklađivanja bio je uspostavljanje minimalnih elemenata koje čine biće krivičnog dela i uslova koje nacionalne sankcije moraju da ispune (npr. srazmernost sankcije).⁸⁵ Krivična dela koja su obuhvaćena instrumentima usklađivanja odnosila su se na finansijske interese EU, korupciju EU funkcionera, pranje novca, rasizam i ksenofobiju, trgovinu narkoticima, trgovinu ljudima i organizovani kriminal.

⁸⁰ Zajednički stavovi, zajedničke akcije i konvencije.

⁸¹ Uputstva i uredbe.

⁸² S. Peers, *EU Justice and Home Affairs Law*, str. 16.

⁸³ N. Walker, (1994) *European Integration and European Policing: A Complex Relationship*, U: M. Anderson, M. Den Boer (ur.) *Policing across national boundaries*, Pinter Publications, London, str. 26.

⁸⁴ Na značajne razlike u nacionalnim propisima država članica ukazala je i Nadzorna grupa III o pravosudnoj saradnji u krivičnim stvarima u prelaznom izveštaju iz 1994 - Interim report on cooperation in the campaign against international organised crime, Brussels, 4 November 1994.

⁸⁵ Kad su u pitanju uslovi koje nacionalne sankcije moraju da ispune, a posebno sa stanovišta srazmernosti i težine zaprečene sankcije, značajne su odluke Suda pravde: predmet C-193/94 *Criminal proceedings against Sofia Skanavi and Konstantin Chryssanthakopoulos* ECR I-929 [1996] tač. 36-38; predmet C-387/93 *Criminal proceedings against Giorgio Domingo Banhero* ECR I-4683 [1995] tačka 60.

Može se zaključiti da iako je Ugovor iz Maastrichta predvideo minimalne nadležnosti u oblasti krivičnog prava, politički kontekst je uticao na šire i ambicioznije tumačenje odredbi Ugovora. Na osnovu Ugovora iz Maastrichta značajno su razvijene pravosudna i policijska saradnja u krivičnim stvarima, ali je započelo i usklađivanje materijalnog krivičnog prava država članica koje nije bilo eksplicitno navedeno u Ugovoru.

3.2. Ugovor iz Amsterdama

Ugovorom iz Amsterdama⁸⁶ koji je potpisan 2. oktobra 1997. godine dalje se ojačava uloga i nadležnosti EU u oblasti krivičnog prava i to kroz poglavlje VI Ugovora kojim se predviđa stvaranje oblasti slobode, bezbednosti i pravde. Ugovorom su uvedene četiri novine u oblasti saradnje u krivičnim stvarima. Prva novina se odnosila na postavljanje novog cilja Evropske unije, očuvanje i uspostavljanje oblasti slobode, bezbednosti i pravde. Druga novina odnosila se na izmenu nekadašnjeg trećeg stuba, tako da su u njegovom sastavu ostala samo pitanja pravosudne i policijske saradnje u krivičnim stvarima. Treća novina omogućava unapređenju saradnju u institucionalnom okviru Evropske unije, dok se četvrta odnosi na uključivanje Šengenskih sporazuma u pravo EU.⁸⁷

Jačanje uloge EU u krivičnim stvarima ogleda se u unapređenju nadležnosti EU u odnosu na države članice, tako što su Evropska komisija, Evropski parlament i Sud pravde dobili značajniju ulogu. Tako je Sud pravde dobio nadležnost da odlučuje po prethodnim pitanjima i daje tumačenje okvirnih odluka i odluka, konvencija i mera za njihovo sprovođenje. Države članice su nacionalnim propisima odlučivale da li će nacionalni sudovi biti ovlašćeni da upućuju prethodno pitanje Sudu pravde i uređivale koji sudovi će imati tu nadležnost, da li samo apelacioni sudovi ili svi nacionalni sudovi.⁸⁸ Ujedinjeno Kraljevstvo, Danska i Irska nisu prihvatile nadležnost Suda pravde u oblasti trećeg stuba, što je u velikoj meri uticalo da se nacionalni sudovi ne obraćaju za

⁸⁶ Ugovor o Evropskoj uniji, OJ C 340, str. 1-144.

⁸⁷ A. von Bogdandy, (2000) *The European Union as a Supranational Federation: A Conceptual Attempt in the Light of the Amsterdam Treaty*, *Columbia Journal of European Law* Vol 6, br. 1, str. 27-54.

⁸⁸ Član 35. Ugovora iz Amsterdama.

prethodno pitanje Sudu pravde i na taj način nije u dovoljnoj meri ostvareno usaglašavanje u tumačenju prava EU pred nacionalnim sudovima.⁸⁹

Sud pravde je Ugovorom iz Amsterdama takođe dobio nadležnost da se izjašnjava o zakonitosti okvirnih odluka i odluka koje se odnose na nenadležnost, povredu bitnih pravila postupka, povredu Ugovora ili povredu bilo kog postupka koji se odnosi na primenu Ugovora, kao i na zloupotrebu ovlašćenja. Prema odredbama člana 35. stav 6. Sud je nadležan samo po tužbama koje podnesu države članice ili Komisija, ali ne i pojedinci. Nadležnost Suda pravde odnosi se i na donošenje odluka pod određenim uslovima i u sporovima između država članica koji se odnose na tumačenje i primenu instrumenata trećeg stuba, kao i na sporove između država članica i Komisije u pogledu tumačenja i primene konvencija pripremljenih u okviru trećeg stuba.⁹⁰

Evropskom parlamentu je članom 38. Ugovora iz Amsterdama data obavezujuća konsultativna nadležnost, tako da je Savet bio u obavezi da konsultuje Evropski parlament pre donošenja odluke, okvirne odluke ili konvencije. Evropski parlament je mogao da postavi pitanja ili da preporuke Savetu, kao i da održava godišnje debate o policijskoj i pravosudnoj saradnji u krivičnim stvarima.⁹¹ Kada je u pitanju Evropska komisija potvrđeno je da mora da bude uključena u rad koji se odvija u okviru Poglavlja VI Ugovora, ali joj je dato pravo da inicira donošenje zakona zajedno sa Svetom i nekom državom članicom.⁹² I pored proširenih ovlašćenja drugih institucija, države članice i Savet ostaju ključni akteri u procesu donošenja odluka. Članom 34. stav 2. nedvosmisleno je navedeno da Savet preduzima mere i promoviše saradnju. Primenjujući propise u postupku jednoglasnog odlučivanja usvaja zajedničke stavove, okvirne odluke, odluke i konvencije, na inicijativu država članica ili Evropske komisije.

Stupanjem na snagu Ugovora iz Amsterdama 1999. godine i stvaranjem oblasti slobode, bezbednosti i pravde dolazi do usaglašavanja materijalnog krivičnog prava u određenim oblastima, kao što su organizovani kriminal, terorizam, trgovina ljudima, s ciljem jačanja pravosudne saradnje u krivičnim

⁸⁹ Više u: *Jurisdiction of the Court of Justice to give Preliminary Rulings on Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters*, ECJ Research and Documentation Center, mart 2008, http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2008-09/art35_2008-09-25_17-37-4_434.pdf.

⁹⁰ Član 35. Stav 7. Ugovora iz Amsterdama

⁹¹ Član 39. stav 3. Ugovora iz Amsterdama.

⁹² Član 36. stav 2. Ugovora iz Amsterdama.

stvarima zasnovane na uzajamnom priznanju i poverenju.⁹³ Članom 29. Ugovora iz Amsterdama bilo je predviđeno da će se prevencija i borba protiv kriminala odvijati bližom saradnjom policijskih, carinskih i drugih nadležnih organa država članica, i to neposredno ili preko Evropola, kao i bližom saradnjom pravosudnih organa država članica. Takođe, predviđeno je i usaglašavanje propisa država članica u oblasti krivičnog prava. Prilikom stvaranja evropske krivične politike mora se imati u vidu zajednička tradicija država članica, dok se prilikom kreiranja nacionalnih politika morala uzeti u obzir i evropska dimenzija nacionalnog krivičnog prava, koje je trebalo da obezbedi poštovanje i sprovođenje evropskih politika i propisa.

Uporedo sa donošenjem Ugovora iz Amsterdama postojao je i pokušaj pripreme mini Evropskog krivičnog zakona - *Corpus Juris*,⁹⁴ ali nije postojala saglasnost država članica Evropske unije da ovaj dokument postane obavezujući. *Corpus Juris* je predstavljao akademsku studiju kojom se zagovaralo donošenje jedinstvenog evropskog krivičnog zakonika koji bi uređivao prevare na štetu budžeta EU, ali i osnivanje Evropskog javnog tužioca koji bi imao istražna ovlašćenja i mogao da zastupa optužnice pred nacionalnim sudovima za krivična dela koja su na štetu budžeta EU.⁹⁵

Ugovorom iz Amsterdama uvedeni su novi pravni instrumenti za intervenisanje u krivičnim stvarima (zajednički stavovi, oduke i okvirne odluke). Najznačajniji instrument predstavljaju okvirne odluke koje su korišćene za usklađivanje zakona i podzakonskih akata država članica.⁹⁶ Članom 34(b) Ugovora uređeno je da će države članice same odlučivati o formi i načinu unošenja okvirnih odluka u nacionalno zakonodavstvo. Kada je u pitanju dejstvo okvirnih odluka, Ugovorom je predviđeno da ne mogu imati neposredno dejstvo, ali je Sud pravde u odluci iz 2005. godine dao okvirnim odlukama posredno dejstvo, odnosno da nacionalni sudovi prilikom tumačenja nacionalnog prava

⁹³ J. A. E. Vervaele, *European Criminal Justice in the Post-Lisbon Area of Freedom, Security and Justice*, Università degli Studi di Trento, 2014, str. 52

⁹⁴ *Corpus Juris: Introducing provisions for the purpose of the financial interests of the European union*, Mireille Delmas-Marty, Economica, Paris, 1997.

⁹⁵ M. Delmas-Marty, J.A.E. Vervaele, (2001) *The implementation of the Corpus Juris in the Member States*, vol. I. Intersentia, Antwerpen-Groningen-Oxford.

⁹⁶ A. Čavoški, (2008) *Pravna priroda i pravno dejstvo pravnih akata u trećem stubu*, U: S. Gajin (ur.) *Pravo i politika Evropske unije iz perspektive domaćih autora*, Centar za unapređenje pravnih studija, Beograd, str. 15-34.

moraju imati u vidu tekst okvirne odluke i svrhu njenog donošenja.⁹⁷ Međutim, u Ugovoru nije predviđen ni jedan mehanizam kontrole sprovođenja okvirnih odluka, za razliku od prvog stuba gde je Komisija bila ovlašćena da pokreće postupak protiv države članice zbog ne sprovođenja uputstva.⁹⁸

U pogledu pravosudne saradnje, članom 31. Ugovora iz Amsterdama predviđeno je da uključuje saradnju između nacionalnih organa u pogledu postupka i izvršenja odluka, olakšavanje ekstradicije, kompatibilnosti nacionalnih pravila i sprečavanje sukoba nadležnosti i dalju harmonizaciju materijalnog krivičnog prava. Dok Ugovor iz Amsterdama navodi samo pravosudnu saradnju uopšteno, Evropski savet u Tampereu je 1999. godine uveo načelo uzajamnog priznanja kao osnovu pravosudne saradnje u krivičnim stvarima.

Ugovorom iz Amsterdama, a kasnije i Tampere programom uvedeno je načelo uzajamnog priznanja u oblast pravosudne saradnje u krivičnim stvarima što je povećalo EU uticaj na nacionalno zakonodavstvo. Uzajamno priznanje se nije odnosilo samo na zaštitu EU interesa i borbu protiv kriminala koji ugrožava EU pravni poredak, već i na olakšavanje krivičnog progona i sankcionisanja u EU. Načelo uzajamnog priznanja obezbedilo je priznanje sudskih odluka država članica u krivičnim stvarima priznajući im *de facto* dejstvo na teritoriji cele EU.⁹⁹

Iako je Ugovorom iz Amsterdama proširena nadležnost EU u krivičnim stvarima, uvedeni mehanizmi trebalo je da olakšaju saradnju između država članica, ali ne i da omoguće potpuni prenos nadležnosti u oblasti krivičnog prava. Novo institucionalno uređenje bilo je ograničeno i otvorilo je pitanja odgovornosti u procesu donošenja odluka.¹⁰⁰ U članu 35. stav 5. pojašnjeno je da Sud nije nadležan da preispituje valjanosti ili srazmernost operacija koje sprovodi policija ili drugo telo zaduženo za sprovođenje zakona države članice ili da preispituje izvršenje dužnosti država članica u pogledu očuvanja javnog poretka i zaštite unutrašnje bezbednosti. Ovo ograničenje nadležnosti Suda

⁹⁷ Predmet C-105/03 *Criminal Proceedings against Maria Pupino* [2005] ECR I-5285. Pored navedenog, Sud pravde je u zauzeo stav da okvirna odluka mora da se tumači poštujući osnovna prava, uključujući pravo na pravično suđenje utvrđeno članom 6 Evropske konvencije o ljudskim prava (tačka 59 odluke Suda).

⁹⁸ Član 226. Ugovora o Evropskoj zajednici nakon izmena iz Amsterdama.

⁹⁹ Više o uzajamnom priznanju u delu IV.

¹⁰⁰ S. Douglas-Scott, (2004) *The Rule of Law in the European Union – Putting the Security into the Area of Freedom, Security and Justice*, *European Law Review*, Vol. 29, str. 221.

dotatno je umanjeno odbijanjem nekih država članica da prihvate nadležnost Suda pravde za prethodno pitanje.¹⁰¹

U pogledu uloge i nadležnosti Evropske komisije, iako joj je data nadležnost da pokreće inicijative, atmosfera međuvladinog odlučivanja je umanjivala njenu ulogu, posebno u prvim godinama nakon stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama.¹⁰²

Rezultat normativne aktivnosti EU institucija nakon stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama ogleda se u velikom broju usvojenih okvirnih odluka čiji je cilj bio usklađivanje minimalnih elemenata bića krivičnog dela i sankcija, ali i unapređenje pravosudne saradnje.¹⁰³ Kako se povećavala normativna aktivnost EU u oblasti krivičnog prava, pored materijalnog krivičnog prava, instrumentima trećeg stuba uređivana su i pitanja osnovnih prava u krivičnom postupku. Sud pravde EU razvio je sudsku praksu u oblasti ljudskih prava na osnovu nacionalnih ustavnih tradicija i Evropske konvencije o ljudskim pravima. U velikom broju predmeta Sud pravde je priznao pravo na delotvoran pravni lek,¹⁰⁴ pretpostavku nevinosti,¹⁰⁵ pravo na pravično suđenje,¹⁰⁶ pravo okrivljenog da bude obavešten o optužbi koja se stavlja na teret¹⁰⁷ i zabranu retroaktivnosti.¹⁰⁸

¹⁰¹ Do 2001. godine samo šest država članica je podnelo deklaraciju o prihvatanju nadležnosti Suda pravde za prethodno pitanje, a 19 država članica je prihvatilo nadležnost Suda. Više u B. Smith, W. Wallace, (2001) *Constitutional Deficits of EU Justice and Home Affairs: Transparency, Accountability and Judicial Control*, U: J. Monar, W. Wessels (eds) *The European Union after the Treaty of Amsterdam*, Continuum, London, str. 141.

¹⁰² J. Monar, (2001) *Justice and Home Affairs after Amsterdam: the Treaty reforms and the challenge of their implementation*, U: J. Monar, W. Wessels (ur.) *The European Union after the Treaty of Amsterdam*, Continuum, London, str. 287.

¹⁰³ Neki od instrumenata koji se odnose na unapređenje pravosudne saradnje su: Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant, Council Framework Decision 2002/946/JHA of 28 November 2002 on the strengthening of the penal framework to prevent the facilitation of unauthorised entry, transit and residence, OJ L 328/1 [2002]; Council Framework Decision 2005/214/JHA of 23 October 2009 on the application of the principle of mutual recognition to financial penalties, OJ L 76/16 [2005], Council Framework Decision 2008/947/JHA of 27 November 2008 on the application of the principle of mutual recognition to judgements and probation decisions with a view to the supervision of probation measures and alternative sanctions, OJ L 337/102 [2008].

¹⁰⁴ Predmet C- 222/84 *Johnston v Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, ECLI:EU:C:1986:206.

¹⁰⁵ Predmet C-45/08 *Specter Photo Group NV v CBFA*, ECLI:EU:C:2009:806 i predmet C-344/08 *Rubach* ECLI:EU:C:2009:482.

¹⁰⁶ Predmet C-305/05 *Ordre des barreaux francophones et al v Council*, ECLI:EU:C:2007:383.

¹⁰⁷ Predmet C-14/07 *Weiss v Industrie – und Handelskammer Berlin*, ECLI:EU:C:2008:264.

¹⁰⁸ Predmet 63/83 *R v Kent Kirk*, ECLI:EU:C:1984:225.

3.3. Ugovor iz Lisabona

Nakon reformskih inicijativa o Ustavu Evropske unije iz 2004.¹⁰⁹ godine i neuspeha na referendumu u Francuskoj i Holandiji,¹¹⁰ Evropski savet je 2007. godine usvojio Ugovor iz Lisabona koji obuhvata Ugovor o Evropskoj uniji¹¹¹ i Ugovor o funkcionisanju Evropske unije,¹¹² koji unosi inovativne promene u pitanjima koja su bila uređena Ugovorom o EU iz Maastrichta. Izbegavajući ideju o usvajanju ustava, Ugovor iz Lisabona je uključio mnoge elemente nacrtu Ustava o EU. Ugovorom iz Lisabona izmenjena je struktura EU tako što su ukinuti stubovi i spojene su Evropska unija i Evropska zajednica u jedinstvenu Evropsku uniju, a komunitarni pristup je primenjen na celu EU. Iako je Ugovorom iz Lisabona oblast spoljne i bezbednosne politike ostala predmet uređenja posebnim pravilima, pitanja iz nekadašnjeg trećeg stuba, oblasti slobode, bezbednosti i pravde, uključujući i pravosudnu i policijsku saradnju u krivičnim stvarima, postale su deo prava EU. Tokom petogodišnjeg prelaznog perioda, koji je istekao 1. decembra 2014. godine, Sud pravde EU i Evropska komisija imali su ograničena ovlašćenja u oblasti nekadašnjeg trećeg stuba.

Oblast krivičnog prava uređena je u Odeljku 4 Poglavlja V,¹¹³ koji sadrži pet članova o krivičnom pravu (članovi 82-86. Ugovora o funkcionisanju EU) i odeljku 5, koji sadrži tri člana o policijskim poslovima (član 87-89. Ugovora o funkcionisanju EU). Pravo pokretanja inicijative u nadležnosti je Evropske komisije ili jedne četvrtine država članica.¹¹⁴ Nadležnost Evropske komisije i Evropskog parlamenta u krivičnim stvarima dopunjena je nadležnošću Suda pravde.¹¹⁵

Stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona, pitanja iz oblasti krivičnog prava sve više dobijaju na značaju i to kroz unapređenje pravosudne saradnje i usaglašavanje nacionalnih pravnih sistema. Pravosudna saradnja je

¹⁰⁹ J. Monar, (2005) Justice and Home Affairs in the EU Constitutional Treaty – What Added Value for the 'Area of Freedom, Security and Justice'?, *European Constitutional Law Review*, Vol. 1, br. 2, str. 226-246.

¹¹⁰ F. Laursen (ur.) (2008) *The Rise and Fall of the EU's Constitutional Treaty*, Brill.

¹¹¹ Ugovor o EU, OJ C 306, 17.12.2007, str. 1-271.

¹¹² Konsolidovana verzija Ugovora o funkcionisanju EU, OJ C 326, 26.10.2012. str. 47-390.

¹¹³ Poglavlje V sadrži odredbe o kontroli granica, azilu i migracijama, pravosudnoj saradnji u građanskim stvarima, pravosudnoj saradnji u krivičnim stvarima i policijskoj saradnji.

¹¹⁴ Član 76. Ugovora o funkcionisanju EU.

¹¹⁵ Član 267. Ugovora o funkcionisanju EU. Više u: V. Hatzopoulos, (2008) *Casual but Smart: The Court's new clothes in the Area of Freedom, Security and Justice (AFSJ) after the Lisbon Treaty*, *Research Papers in Law*, br. 2, *European Legal Studies*, College of Europe.

predstavljala osnovu za razvoj krivičnog prava. U početku je predstavljala međudržavnu saradnju, koja je bila uređena kroz sistem međunarodne pravne pomoći, a nakon Ugovora iz Lisabona omogućena je neposredna saradnja pravosudnih organa država članica.

Način odlučivanja je takođe promenjen Ugovorom iz Lisabona, tako da za donošenje mera u oblasti pravosudne i policijske saradnje nije više potrebna jednoglasnost Saveta već se primenjuje redovna zakonodavna procedura za koju je potrebna kvalifikovana većina i saodlučivanje Saveta i Evropskog parlamenta.¹¹⁶ Ovakav način odlučivanja podrazumeva da će države članice biti dužne da prihvate mere iz oblasti krivičnog prava i onda kada se nisu saglasile sa tim.¹¹⁷

U Ugovoru o funkcionisanju EU uloga nacionalnog krivičnog pravosuđa i njegova interakcija sa EU krivičnim pravom je posebno prepoznata. U članu 67. Ugovora o funkcionisanju EU utvrđen je opšti cilj Poglavlja V i vrednosti kojima EU teži, a to su sloboda, bezbednost, pravda i poštovanje osnovnih prava,¹¹⁸ a tradicija i pravni sistemi država članica imaju centralno mesto.

Pitanje usaglašavanja nacionalnih zakona dugo je čekalo s obzirom da je oblast krivičnog prava do donošenja Ugovora iz Lisabona bila u isključivoj nadležnosti država članica,¹¹⁹ a krivični postupak predstavlja veoma osetljivo pitanje za svaku državu zbog povezanosti sa suverenitetom države. Međutim, pravosudna saradnja u krivičnim stvarima zasnovana na načelima uzajamnog priznanja sudskih odluka, koja počiva na poverenju u pravne sisteme država članica ne može da se razvija bez harmonizacije nacionalnih propisa država

¹¹⁶ Član 82(1) i 83(1) Ugovora o funkcionisanju EU.

¹¹⁷ Međutim, članom 83. stav 3. predviđena je mogućnost prekida redovnog zakonodavnog postupka (eng. *emergency brake*) kad jedna od država članica Saveta smatra da bi nacrt uputstva mogao da utiče na osnovne aspekte njenog krivičnog prava, može da zahteva da se nacrt uputstva uputi Evropskom savetu. Nakon rasprave u slučaju postignutog konsenzusa, Evropski savet može u roku od četiri meseca od prekida da vrati nacrt Savetu, čime se okončava prekid redovnog zakonodavnog postupka.

¹¹⁸ E. Herlin-Karnell, (2009) *Waiting for Lisbon... Constitutional Reflections on the Embryonic General Part of EU Criminal Law*, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, Vol. 17, str. 234.

¹¹⁹ Podela nadležnosti između EU i država članica može biti isključiva, podeljena i nadležnosti kojima se podržavaju mere država članica. Određena oblast može biti u isključivoj nadležnosti EU ili države članice. Isključiva nadležnost znači da samo EU ili samo država članica mogu da donose i usvoje obavezujuće akte u oblastima koje su u isključivoj nadležnosti. Podeljena nadležnost podrazumeva da su EU i države članice ovlašćene da usvoje obavezujuće akte u ovim oblastima. Međutim, države članice mogu vršiti svoju nadležnost samo u meri u kojoj to ne čini EU ili kad EU odluči da ne vrši svoje nadležnosti (član 4. Ugovora o funkcionisanju EU).

članica. Imajući to u vidu, Ugovorom iz Lisabona uveden je pravni osnov za usaglašavanje krivičnog prava, a Evropska unija i države članice sada dele nadležnost u oblasti krivičnog prava.¹²⁰ Član 82. Ugovora o funkcionisanju EU predviđa da se u cilju unapređenja uzajamnog priznanja sudskih odluka i saradnje policijskih i pravosudnih organa u krivičnim stvarima, mogu uputstvima donetim u redovnom zakonodavnom postupku utvrditi minimalna pravila koja se odnose na uzajamno prihvatanje dokaza između država članica, prava pojedinaca u krivičnom postupku, i prava žrtava krivičnih dela. Pored navedenih pitanja, član 82. stav 2. o usaglašavanju krivičnoprocesnih odredbi, predviđa i mogućnost da se mere odnose i na sve druge posebne aspekte krivičnog postupka koje nisu eksplicitno navedene u Ugovorima, ukoliko je Savet to prethodno utvrdio odlukom i uz saglasnost Evropskog parlamenta.

Odredbe Ugovora o funkcionisanju EU prate obrazac prethodnih osnivačkih ugovora kojima se ograničava nadležnost, ali se istovremeno i daje mogućnost da se to ograničenje prevaziđe.¹²¹ Međutim, država članica može iskoristiti mogućnost primene mehanizma iz člana 82. stav 3, tako što će član Saveta ukoliko smatra da nacrt uputstva utiče na osnovne aspekte nacionalnog krivičnog pravnog sistema zahtevati da se nacrt uputstva uputi Evropskom savetu, čime se prekida redovan zakonodavni postupak. Ukoliko se u Evropskom savetu ne postigne konsenzus u roku od četiri meseca, Ugovorom o funkcionisanju EU predviđena je mogućnost da određeni broj država članica (najmanje devet) pokrene mehanizam unapređenja saradnje. Ovakvim rešenjem omogućava se prekid redovnog zakonodavnog postupka ako jedna od država članica smatra da se uputstvom narušava njen pravni sistem, ali se ostavlja mogućnost državama koje žele da unaprede saradnju da to i ostvare.

U Ugovoru je naglašeno da se prilikom donošenja minimalnih pravila mora voditi računa o razlikama između pravnih tradicija i sistema država članica. Ovom odredbom uspostavljen je pravni osnov za usklađivanje krivičnog

¹²⁰ Član 2. stav 2. Ugovora o funkcionisanju EU: "Kada je ugovorima na Uniju prenesena nadležnost koju ona deli sa državama članicama u određenoj oblasti, Unija i države članice mogu donositi propise i usvajati pravno obavezujuća akta u toj oblasti. Države članice vrše svoju nadležnost u meri u kojoj je Unija nije vršila. Države članice ponovo vrše svoju nadležnost u meri u kojoj je Unija odlučila da prestane da vrši svoju nadležnost."

Član 4. stav 2. Ugovora o funkcionisanju EU utvrđuje kao oblasti podeljene nadležnosti između EU i država članica unutrašnje tržište, socijalnu politiku, ekonomsku i socijalnu koheziju, poljoprivredu i ribarstvo, životnu sredinu, zaštitu potrošača, transport, trans-evropske mreže, energiju, oblast slobode, bezbednosti i pravde i zajedničku bezbednost u oblasti javnog zdravlja.

¹²¹ V. Mitsilegas, (2018) *EU Criminal Law after Lisbon*, Oxford, Hart Publishing, str. 60.

procesnog prava, dok član 83. Ugovora o funkcionisanju EU predstavlja pravni osnov za harmonizaciju materijalnog krivičnog prava država članica.¹²²

Komunitarizacijom krivičnog prava otvaraju se sva pitanja koja su prethodnih decenija pokretana u vezi sa harmonizacijom drugih grana prava, kao što su odnos između Evropske unije i država članica i podela nadležnosti, odgovarajući zakonodavni postupak u okviru EU, nadređenost EU prava nad nacionalnim pravnim sistemima, uloga Suda pravde EU, delotvornost zaštite osnovnih prava, ali i odnos sa Evropskim sudom za ljudska prava u pogledu zaštite prava. U pogledu zaštite osnovnih prava, Ugovorom iz Lisabona Povelja o osnovnim pravima EU dobila je istu pravnu težinu kao i osnivački ugovori EU.¹²³

Međutim, tenzije između država članica u čijoj nadležnosti se tradicionalno nalazi krivično pravo kao element suverenosti i Evropske unije kao aktera koji je iz ekonomske sfere delovanja proširila svoje nadležnosti i na oblast krivičnog prava, imale su uticaj na razvoj krivičnog prava EU. Kao rezultat kompromisa između država članica i Evropske unije, krivično pravo EU karakteriše fragmentiranost i parcijalno uređenje određenih oblasti.¹²⁴ Tako se javlja situacija da jedan broj država članica usaglašava minimalna pravila o definiciji krivičnog dela i sankcijama, dok je druga grupa država isključena iz inicijative.¹²⁵

¹²² D. Maravić, (2010) Lisabonski ugovor i promene u Prostoru slobode, bezbednosti i pravde, u: T. Mišćević (ur.) *Ugovor iz Lisabona – Sigurna luka ili početak novog putovanja?*, Beograd, Službeni glasnik, str. 113.

¹²³ Predsednici Evropskog parlamenta, Evropskog saveta i Evropske komisije su na sastanku u Nici, 7. decembra 2000. godine potpisali i svečano proglasili Povelju o osnovnim pravima EU. Međutim, tada nije uređeno pravno dejstvo Povelja. Povelja je uključena u Ugovor iz Lisabonu i na taj način po pravnoj snazi izjednačena sa osnivačkim ugovorima.

¹²⁴ European Parliament, *An EU approach to criminal law European Parliament Resolution on 22 May 2012 on EU approach to criminal law* (2010/2310(INI)), tačka 11, 16; E. Baker, (2013) *The Emerging Role of the EU as a Penal Actor*, U: T. Daems, S. Snacken and D. van Zyl Smit (ur) *European Penology?* Oxford, Hart Publications.

¹²⁵ Ujedinjeno Kraljevstvo, dok je bilo država članica EU, i Irska su morale za svaki akt u oblasti krivičnog prava da odlučuju da li će usvojiti, dok je Danska odlučila da bude isključena iz svih pitanja koja se odnose na krivične stvari.

4. UZAJAMNO PRIZNANJE U KRIVIČNIM STVARIMA

Uzajamno priznanje nije potpuno novi koncept u međunarodnoj saradnji. I u klasičnoj međunarodnoj pomoći postoji priznanje presuda drugih država, međutim država kojoj je upućen zahtev ne može neposredno izvršiti stranu presudu, već sud države kojoj je upućen zahtev mora da donese presudu o priznanju strane krivične odluke. U okviru Saveta Evrope donet je veliki broj konvencija kojima se uređuju prenošenje izvršenja strane krivične presude i omogućava izvršenje krivične sankcije, nakon što domaći sud donese odluku kojom priznaje stranu krivičnu presudu i izriče sankciju prema domaćem krivičnom zakonodavstvu.¹²⁶ Međutim, uzajamno priznanje u Evropskoj uniji evoluiralo je u drugačiji koncept u kojem se prihvataju razlike u pravnim sistemima, ali one ne predstavljaju prepreku za priznanje sudske odluke druge države članice.¹²⁷

4.1. Uzajamno priznanje kao opšte načelo u Evropskoj uniji

Načelo uzajamnog priznanja u Evropskoj uniji inicijalno je razvijala Evropska komisija za uspostavljanje unutrašnjeg tržišta kako bi obezbedila slobodno kretanje robe bez dugotrajnih procedura usklađivanja nacionalnih propisa.¹²⁸ Evoluciji načela značajno je doprineo Sud pravde tumačenjem koncepta. U predmetu *Cassis de Dijon* iz 1979. godine¹²⁹ Sud pravde je stvorio

¹²⁶ Takvo rešenje predviđeno je na primer u članu 11. Konvencije Saveta Evrope o transferu osuđenih lica iz 1983. godine.

¹²⁷ B. Banović, (2016) Obezbeđenje dokaza kroz međunarodnu krivičnopravnu saradnju – standardi Evropske unije i domaće zakonodavstvo i praksa, Evropske integracije i kazneno zakonodavstvo (poglavlje 23 – norma, praksa i mere harmonizacije) LVI Redovno godišnje savetovanje Srpskog udruženja za krivičnopravnu teoriju i praksu, Zlatibor, str. 432.

¹²⁸ H. Satzger, (2012) *International and European Criminal Law*, Beck, Minhen, str. 117.

¹²⁹ Predmet *Cassis de Dijon* (Rewe-Zentral AG v Bundesmonopolverwaltung für Branntwein. Više o predmetu u P. Craig, G. De Burca (2015) *EU law: text, cases, and materials*, 6th edn. Oxford University Press, New York, str. 674.

preduslove za uobličavanje zajedničkog tržišta EU.¹³⁰ Prema stavu iznetom u odluci proizvod koji se zakonito proizvede i prodaje u jednoj državi članici mora biti prihvaćen u drugim državama članicama.

Načelo uzajamnog priznanja postepeno se primenjuje ne samo na slobodno kretanje roba, već i na druge aspekte jedinstvenog tržišta, kao što je slobodno kretanje usluga. Pojedini autori tvrde da predmet *Cassis de Dijon* predstavlja ne samo najznačajniji pravosudni doprinos jedinstvenom tržištu, već i primer svrsishodnog tumačenja svesno usmerenog na promovisanje integracije tržišta.¹³¹

Evropska komisija u svojim dokumentima iznosi stav da načelo uzajamnog priznanja igra centralnu ulogu na jedinstvenom tržištu tako što omogućava slobodno kretanje roba i usluga bez potrebe za harmonizacijom nacionalnog zakonodavstva. Kao rezultat toga, uzajamno priznanje predstavlja važan faktor ekonomske integracije.¹³² Prema ovom načelu, države članice EU ne mogu da zabrane na svojoj teritoriji prodaju proizvoda koji se zakonito proizvodi i prodaje u drugoj državi članici, čak i kada je ta roba proizvedena prema različitim tehničkim specifikacijama od onih koje se primenjuju na njene sopstvene proizvode.

Evropskoj komisiji bilo je teško da uskladi različite nacionalne propise kako bi garantovala slobodno kretanje roba i usluga između država članica EU. U rešavanju ovog izazova, Komisija je odlučila da primeni načelo uzajamnog priznanja kao novu strategiju harmonizacije na ekonomskom nivou.¹³³

U evropskom pravu ne postoji zvanična definicija uzajamnog priznanja.¹³⁴ Uzajamno priznanje se shvata kao koncept saradnje zasnovane na

¹³⁰ F. Weiss, C. Kaupa (2014) *EU law: text, cases, and materials*, 6th ed., Oxford University Press, New York.

¹³¹ P. Nebbia (2004), Internal market and the harmonisation of European contract law. U: Tridimas T, Nebbia P (ur.) *European Union law for the twenty-first century: vol 2: Rethinking the new legal order*, Hart, Oxford, str. 96.

¹³² Commission of the European Communities (1999): 'Mutual recognition in the context of the follow-up to the Action Plan for the Single Market', communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM(1999) 299 final, str. 3.

¹³³ CG-J. Diez (2015), *European federal criminal law, the federal dimension of EU criminal law*, Intersentia, Cambridge, str. 34.

¹³⁴ A. Souminen, *The Principle of Mutual Recognition in Cooperation in Criminal Matters*, Intersentia, 2011, str. 20.

uzajamnom poverenju i zajedničkom razumevanju da su pravila i pravna zaštita u svim državama članicama istog nivoa.¹³⁵

4.2. Uzajamno priznanje u krivičnim stvarima

Uzajamno priznanje u kontekstu krivične saradnje prvi put se spominje na Evropskom savetu u Kardifu 1998. godine.¹³⁶ Tom prilikom je Savet u Zaključcima predsedništva u tački 39. naglasio značaj efikasne pravosudne saradnje kao deo borbe protiv prekograničnog kriminala. Bečki akcioni plan OJ C 19/1 iz 1999. godine navodi da bi u periodu od dve godine nakon stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama trebalo pokrenuti proces koji će olakšati uzajamno priznanje odluka i izvršenje presuda u krivičnim stvarima.

Uspeh i privlačnost uzajamnog priznanja nalazi se u činjenici da umesto da se upuste u vidljiv pokušaj harmonizacije nacionalnih krivičnih zakona, države članice EU mogu da promovišu pravosudnu saradnju tako što ne moraju da se menjaju njihovi krivični zakoni već samo pristaju da prihvate sudske odluke koje potiču iz drugih država članica.¹³⁷ Inicijativu o primeni uzajamnog priznanja u oblasti krivičnog prava dalo je Ujedinjeno Kraljevstvo ukazujući na značajne razlike između pravnih sistema država članica.¹³⁸ Značajan je i vremenski period kada je predložena ideja o primeni uzajamnog priznanja u krivičnim stvarima. Predlog je došao nakon što je 1997. odbijen ambiciozni projekat delimične harmonizacije krivičnog prava *Corpus Juris*.¹³⁹

Na Evropskom samitu u Tampereu 1999. godine uzajamno priznanje je i formalno odobreno, a zaključeno je da će biti kamen temeljac pravosudne

¹³⁵ A. Klip, (2012) *European Criminal Law, – An integrative Approach*, 2nd ed., Intersentia, Cambridge–Antwerp–Portland., str. 362.

¹³⁶ Savet Evropske unije u Kardifu, 15-16. jun 1998, Zaključci predsedništva, tačka 39. H. Satzger, F. Zimmermann, From traditional models of judicial assistance to the principle of mutual recognition: new developments of the actual paradigm of European cooperation in penal matters, U: C. Bassiouni, V. Militello, H. Satzger (ur), *European Cooperation in Penal Matters: issues and perspectives*, CEDAM, 2008, str. 337–361.

¹³⁷ V. Mitsilegas (2006), Trust-building measures in the European judicial area in criminal matters: issues of competence, legitimacy and inter-institutional balance. In: Balzaq T, Carrera S (ur.) *Security versus freedom? A challenge for Europe's future*, Ashgate, Aldershot, str. 279

¹³⁸ A. Willems, (2021) *The Principle of Mutual Trust in EU Criminal Law*, Oxford, Hart Publishing, str. 48.

¹³⁹ J. Spencer, (1999) The Corpus Juris Project: Has it a Future? *Cambridge Yearbook of Criminal Law*, str. 355.

saradnje u građanskim i krivičnim stvarima.¹⁴⁰ U Zaključcima sa Samita u Tampereu u tačkama 36. i 37. naglašeno je da će se uzajamno priznanje odnositi i na odluke iz prekrivične faze postupka, posebno u pogledu obezbeđenja dokaza i zamrzavanja imovine.

Evropska komisija je u Saopštenju COM (2000) 495 iz 2000. godine o uzajamnom priznanju konačnih odluka u krivičnim stvarima navela da je uzajamno priznanje „načelo koje je široko prihvaćeno i zasnovano na stavu da iako druga država ne uređuje određeno pitanje na isti ili sličan način kao sopstvena država, rezultati su takvi da se njihove odluke prihvataju kao jednake odlukama sopstvene države“.

Načelo uzajamnog priznanja omogućava odlukama da se slobodno kreću iz jedne države u drugu, izbegavajući da nacionalni organi druge države članice uspostavlja prepreke zbog njene inostranosti. Na ovaj način, uzajamno priznanje se suprotstavlja argumentu inostranosti, odnosno izbegava se da predmet bude odbijen u drugoj državi samo zbog njegovog stranog porekla.¹⁴¹ Uzajamno priznanje sudskih odluka u krivičnim stvarima predstavlja uspostavljanje slobodnog kretanja sudskih odluka koje imaju dejstvo širom EU.

Uzajamno priznanje predstavlja osnovni koncept oblasti slobode, bezbednosti i pravde, jer je to jedini način prevazilaženja poteškoća koje nastaju među nacionalnim pravosudnim sistemima. Za razvoj uzajamnog priznanja neophodno je postojanje visokog stepena uzajamnog poverenja između država članica, koje se zasniva na strogom poštovanju visokih standarda zaštite individualnih prava u svakoj od država članica.¹⁴² Kako bi se to obezbedilo, Evropska komisija je 2003. godine donela Zelenu knjigu COM (2003) 75 o procesnim merama zaštite osumnjičenih i okrivljenih u krivičnim postupcima u Evropskoj uniji, na osnovu koje su kasnije doneti akti kojima se štite prava osumnjičenih i okrivljenih.¹⁴³

¹⁴⁰ P. Aalto, (2002) Outcome of the Tampere European Council: Birth of a New Project for Europe? U: P. Cullen, S. Jund (ur.) *Criminal Justice Cooperation in the European Union after Tampere*, Bundesanzeiger.

¹⁴¹ S. Allegrezza (2010), Critical remarks on the green paper on obtaining evidence in criminal matters from one Member State to another and securing its admissibility, *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik*, str. 572.

¹⁴² J. Ouwerkerk, (2011) Mutual trust in the area of criminal law, U: H. Battjes, E. Brouwer, P. De Morree, J. Ouwerkerk (ur.), *The principle of mutual trust in European Asylum, Migration and Criminal Law – Reconciling Trust and Fundamental Rights*, Forum, Utrecht, 2011.

¹⁴³ Više o tome u poglavlju 8.

Prilikom analize uzajamnog priznanja u krivičnim stvarima potrebno je imati u vidu da je načelo uzajamnog priznanja u krivičnim stvarima prihvaćeno kako bi se izbeglo pitanje harmonizacije krivičnog prava u Evropskoj uniji.¹⁴⁴ Uzajamno priznanje, s jedne strane, omogućava efikasnu saradnju pravosudnim sistemima i pored razlika u materijalnom i procesnom zakonodavstvu, a s druge strane, obezbeđuje da države članice sačuvaju suverenitet u toj oblasti.

Prema nekim autorima načelo uzajamnog priznanja u krivičnim stvarima predstavlja alternativu harmonizaciji,¹⁴⁵ međutim drugi autori, ali i primena u praksi, su pokazali da uzajamno priznanje i harmonizacija ne moraju da predstavljaju alternative već da se međusobno dopunjuju.¹⁴⁶ Kao što je moglo da se vidi nakon predmeta *Cassis de Dijon*, uzajamno priznanje je utrlo put uspostavljanju jedinstvenog tržišta.¹⁴⁷ Primena uzajamnog priznanja na oblast krivičnog prava, imala je za posledicu konvergenciju prava EU i prava država članica.

4.2.1. Primena uzajamnog priznanja

U Programu iz Tamperea u tački 33. navedeno je da bi uzajamno priznanje trebalo da se primenjuje na sudske odluke. Prema Saopštenju Komisije o uzajamnom priznanju konačnih odluka u krivičnim stvarima, uzajamno priznanje bi trebalo da se primenjuje na konačne odluke, ali i na procesne odluke. Komisija u ovom Saopštenju daje definiciju konačnih odluka kao svih odluka „kojima se odlučuje o suštini krivičnog predmeta i protiv kojih nije dozvoljen redovan pravni lek, ili je dozvoljen pravni lek ali nema suspenzivno

¹⁴⁴ A. Suominen, *op. cit.*, str. 51.

¹⁴⁵ P. Asp (2005), Mutual recognition and the development of criminal law cooperation within the EU, U: E.J. Husabø, A. Strandbakken (ur.) *Harmonization of criminal law in Europe*, Intersentia, Antwerpen, str. 31.

¹⁴⁶ W. De Bondt, G. Vermeulen (2009), Esperanto for EU crime statistics: towards common EU offence definitions in an EU-level offence classification system. In: Cools M. et al (ur.) *Readings on criminal justice, criminal law & policing*, Maklu, Antwerpen, str. 94.

¹⁴⁷ C.C. Murphy (2011), The European evidence warrant: mutual recognition and mutual (dis)trust? In: Eckes C, Konstadinides T (ur.) *Crime within the area of freedom, security and justice: a European public order*, Cambridge University Press, Cambridge, str. 225.

dejstvo“.¹⁴⁸ Takođe, Komisija definiše kao konačnu odluku bilo koji akt kojom se određeno pitanje rešava na obavezujući način.

EU institucije u svojim aktima uzajamno priznanje često nazivaju osnovom pravosudne saradnje u krivičnim stvarima. Tako je učinio Evropski savet u Zaključcima iz Tamperea,¹⁴⁹ slično se navodi u velikom broju propisa,¹⁵⁰ dokumentima EU,¹⁵¹ kao i u odlukama Suda pravde EU.¹⁵²

Uzajamno priznanje se primenjuje u svim fazama krivičnog postupka, pre, tokom postupka i nakon osuđujuće sudske odluke, ali primena zavisi od prirode odluke. Uzajamno priznanje doprinosi pravnoj sigurnosti obezbeđujući da odluka koja je doneta u jednoj državi članici EU ne bude osporena u drugoj državi članici.¹⁵³

U idealnim uslovima uzajamno priznanje bi trebalo da se odvija automatski, nasuprot međunarodne saradnje u krivičnim stvarima koja ostavlja mesta diskreciji nacionalnih organa čija se saradnja traži. Cilj uzajamnog priznanja je da ukloni mogućnost političkog uticaja i ponovno ispitivanje suštine odluke u konkretnom slučaju. Kod uzajamnog priznanja potrebno je da se utvrdi da li je odluku doneo organ druge države članice, ali se ne ispituje sadržina odluke. Takođe je potrebno istaći da iako organi jedne

¹⁴⁸ Commission of the European Communities (2000): Mutual Recognition of Final Decisions in Criminal Matters, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM(2000) 495 final, str. 5.

¹⁴⁹ Tačka 35. Zaključaka, 1999. Zaključci predsedavanja, Evropski savet Tampere 15-16. oktobar 1999, Evropski savet

¹⁵⁰ Na primer: Tačka 6. Okvirne odluke Saveta 2002/584/JHA of 13. jun 2002. o evropskom nalogu za hapšenje i proceduri predaje između država članica kojom se menja Okvirna odluka 2009/299/JHA, OJ L 190/1 od 18. juna 2002; Tačka 1. Okvirne odluke Saveta 2003/577/JHA od 22. jula 2003 o izvršenju EU naloga za zamrzavanje imovine ili dokaza, OJ L 195/45 od 2. avgust 2003.

¹⁵¹ Na primer: Commission of the European Communities (1999): 'Mutual recognition in the context of the follow-up to the Action Plan for the Single Market', communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM(1999) 299 final, str. 2; Commission of the European Communities (2000): 'Mutual Recognition of Final Decisions in Criminal Matters', communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM(1999) 495 final, str. 3; Programme of Measures to Implement the Principle of Mutual Recognition of Decisions in Criminal Matters. OJ C 12/10 od 15. januara 2001.

¹⁵² Na primer: presuda Suda pravde od 3. maja 2007. godine, predmet C-303/05 *Advocaten voor de Wereld VZW v Leden van de Ministerraad*, ECLI:EU:C:2007:261, tačka. 4; presuda Suda pravde od 1. decembra 2008. godine, predmet C-388/08 *PPU Criminal proceedings against Artur Leymann and Aleksei Pustovarov*, ECLI:EU:C:2008:669, tačka. 49.

¹⁵³ Tačka. 5. Uvoda u program mera za sprovođenje načela uzajamnog priznanja odluka u krivičnim stvarima. OJ C 12/10 od 15. januara 2001.

države članice priznaju akt druge države članice, ova odluka nije zasnovana na načelu reciprociteta.¹⁵⁴

Prilikom primene procedura u skladu sa uzajamnim priznanjem zahteva se samo minimum neophodnih formalnosti. Međutim, primena u praksi je nešto zahtevnija. Kada je odluka napisana na jeziku koji nije zvaničan jezik zamoljene države, odnosno institucije, potrebno je da se prevede na jezik te države. Pored toga potrebno je da se proverí da li odluka potiče od organa koji je nadležan da donosi takve odluke. Ako se država članica odluči da na bilo koji način ograniči obim uzajamnog priznanja, postupak potvrde bi trebalo da uključi i korak koji preispituje da li je odluka doneta u okviru nadležnosti institucije. Sa svakim dodatnim korakom za koji se predviđa provera pre nego što odluka bude priznata u državi članici izvršenja, postupak validacije postaje komplikovaniji i duži, čime se umanjuju efikasnost, kao jedna od glavnih prednosti uzajamnog priznanja.¹⁵⁵

Tokom godina stvoren je korpus instrumenata uzajamnog priznanja, koji su vodili koordinaciji nacionalnih krivičnopravnih sistema. Uzajamno priznanje sudskih odluka¹⁵⁶ takođe nailazi na nemali otpor u državama članicama, pa za sada ne postoji jedinstveni akt koji bi uredio ovo pitanje i koji bi se odnosio na sve pravosudne odluke u krivičnim stvarima, već je EU primenila selektivan pristup i donet je niz instrumenata kojima se parcijalno uređuje ova oblast (evropski nalog za hapšenje, evropski nalog za sprovođenje istrage, uzajamno priznanje naloga za oduzimanje imovine). Jedini opšti dokument koji se izdvaja je Program od 24 mere za sprovođenje odluka o uzajamnom priznanju u krivičnim stvarima.¹⁵⁷ Program sprovođenja odnosi se na osnovna procesna i materijalna pravila koja se moraju uzeti u obzir prilikom ocene da li se neka sudska odluka jedne države članice može prihvatiti u drugoj državi članici. Svoje mesto tu su našle i odredbe o načelima kao što su *ne bis in idem*, pravila o pribavljanju dokaza i

¹⁵⁴ S. Miettinen (2013), *Criminal law and policy in the European Union*. Routledge, Oxon.

¹⁵⁵ Commission of the European Communities (2000): *Mutual Recognition of Final Decisions in Criminal Matters*, communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM(1999) 495 final, str. 17.

¹⁵⁶ Mada bi bilo pravilnije koristiti termin pravosudne odluke, jer odluke na koje se odnosi uzajamno priznanje u nekim državama donosi i javni tužilac.

¹⁵⁷ Program mera za sprovođenje načela uzajamnog priznanja odluka u krivičnim stvarima, 2001, OJ C 12/02.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2001:012:0010:0022:EN:PDF>, 28.01.2022.

individualizaciji krivične sankcije, pravila o oduzimanju imovine učinioca krivičnog dela, i sl.

Svrhe svih ovih mera i instrumenata jesu unapređenje efikasnosti i dužine trajanja pravosudne saradnje, unapređenje načela uzajamnog priznanja između pravosudnih sistema država članica, kao i omogućavanje prekogranične istrage i podizanje optužnice uspostavljanjem neposrednog kontakta između sudija i tužilaca država članica.

Iz navedenog se može zaključiti da je uzajamno priznanje ograničeno na priznanje formalnih akata u posebnim oblastima. Takođe, obaveza priznanja određenog akta ne znači harmonizaciju materijalnog krivičnog prava,¹⁵⁸ što je potvrdio i Sud pravde u predmetu broj 303/05 *Advocaten voor de Wereld* rekavši da „ništa u Poglavlju VI Ugovora o EU, članovima 31. i 34. koji su navedeni kao pravni osnov Okvirne odluke, ne uslovljava primenu evropskog naloga za hapšenje prethodnom harmonizacijom krivičnog prava u državama članicama“.

Uzajamno priznanje takođe ne zavisi od harmonizacije procesnih pravila. U određenom smislu uzajamno priznanje može se shvatiti kao harmonizovan sistem pružanja i zahtevanja uzajamne pomoći.¹⁵⁹ U predmetu *Advocaten voor de Wereld* Sud pravde je u tački 29. izneo stav da, u pogledu primene evropskog naloga za hapšenje, uzajamno priznanje „zahteva usaglašavanje zakona i propisa država članica u pogledu pravosudne saradnje u krivičnim stvarima“.

4.2.2. Uzajamno priznanje u Ugovoru iz Lisabona

Ugovorom iz Lisabona otklonjene su neke od nedoumica kada je u pitanju uzajamno priznanje u krivičnim stvarima, s obzirom na to da se u Ugovoru u članovima 67. i 82. izričito navodi uzajamno priznanje u ovoj oblasti. Ugovor o funkcionisanju Evropske unije ističe značaj uzajamnog priznanja i navodi da će EU nastojati da obezbedi visok nivo bezbednosti kroz mere za koordinaciju i saradnju policijskih i pravosudnih organa, kao i kroz uzajamno priznanje sudskih odluka u krivičnim stvarima, i po potrebi kroz usklađivanje

¹⁵⁸ M. Fichera, (2011) *The implementation of the European Arrest Warrant in the European Union: law, policy and practice*, Interesntia, str. 48.

¹⁵⁹ A. Klip, *op. cit.*, str. 363.

krivičnog prava.¹⁶⁰ Na predlog Evropske komisije Savet može usvojiti mere kojima države članice mogu da sprovedu objektivnu i nepristrasnu procenu sprovođenja EU politika u oblasti bezbednosti, slobode i pravde, kako bi se omogućila puna primena načela uzajamnog priznanja.¹⁶¹

U skladu s Ugovorom iz Lisabona pravosudna saradnja u krivičnim stvarima u Uniji zasnovana je na načelu uzajamnog priznanja i uključuje i približavanje zakonskih i podzakonskih odredbi država članica u određenim oblastima.¹⁶² Pored usaglašavanja zakona i podzakonskih akata, uzajamno priznanje predstavlja osnovno načelo saradnje u krivičnim stvarima u EU. Članom 82. Ugovora predviđa se da Evropski parlament i Savet mogu u redovnoj zakonskoj proceduri da uspostavljaju mere koje imaju za cilj utvrđivanje pravila i procedura za priznanje svih vidova sudskih presuda i odluka u celoj Uniji. Ova odredba daje EU zakonodavcu pravni osnov za bilo koju zakonsku meru u oblasti uzajamnog priznanja u krivičnim stvarima.

4.2.3. Obaveza izvršenja instrumenata uzajamnog priznanja

Uzajamno priznanje u pravosudnoj saradnji u krivičnim stvarima nastaje na osnovu koncepta koji je olakšao stvaranje jedinstvenog tržišta uz dodavanje elemenata iz konvencija Saveta Evrope.¹⁶³ Međutim, uzajamno priznanje nije uvedeno kao obaveza sa neposrednim dejstvom za države članice EU, već kao opšti cilj. Prema mišljenju Suda pravde uzajamno priznanje sudskih odluka u krivičnim stvarima je obavezujuće. Kada je u pitanju evropski nalog za hapšenje, Sud pravde je zauzeo stav da su države članice u načelu dužne da postupe po nalogu.¹⁶⁴

Načelo uzajamnog priznanja ne znači da postoji apsolutna obaveza izvršenja odluke koja je prosleđena drugoj državi članici EU. Zakonski

¹⁶⁰ Član 67(3) Ugovora o funkcionisanju EU.

¹⁶¹ Član 70. Ugovora o funkcionisanju EU.

¹⁶² Član 82(1) Ugovora o funkcionisanju EU.

¹⁶³ W.M.K. Baca (2014), The principle of mutual recognition of judicial decisions in EU law in the light of the "Full Faith and Credit" clause of the US constitution, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* Vol. 47, str. 478)

¹⁶⁴ Presuda Suda pravde EU od 16. novembra 2010, predmet C-261/ 09 *Gaetano Mantello*, tačka 36; Presuda Suda pravde EU od 5. septembra 2012, predmet C-42/11 *Joao Pedro Lopes Da Silva Jorge*, tačka 29; Presuda Suda pravde EU od 30. maja 2013, predmet C-168/13 PPU *Jeremy F v Premier ministre*, tačka 36.

instrumenti o uzajamnom priznanju obuhvataju obavezne i fakultativne osnove za nepriznavanje ili neizvršenje odluke. Nadležni državni organi države koja postupa po instrumentu u načelu su obavezni da deluju, osim ako ne odluče da se pozovu na jedan od osnova predviđenih zakonom. S obzirom da osnove za nepriznavanje ili neizvršenje predstavljaju odstupanje od načela uzajamnog priznanja, njihova lista je ograničena. Države članice ne mogu uključiti dodatne osnove u svoje nacionalno zakonodavstvo. Međutim, u nacionalnim propisima kojima se unose instrumenti uzajamnog priznanja u nacionalno zakonodavstvo mogu se uočiti dodatni domaći osnovi.

Primer osnova za nepriznavanje ili neizvršenje odluka koji je uveden u instrumente EU je načelo *ne bis in idem*,¹⁶⁵ posebno u slučaju konačne sudske odluke. Izvršenje odluke u državi članici EU znači da druge države članice moraju uzeti u obzir tu odluku, odnosno da lice neće biti ponovo krivično gonjeno za ista dela i da konačna odluka neće biti osporena. Ovo načelo je zaštićeno i Poveljom o osnovnim pravima EU.¹⁶⁶

Evropska komisija je još 2005. godine prepoznala probleme koji nastaju u praksi zbog primene načela uzajamnog priznanja i utvrdila potrebu uspostavljanja boljeg sistema razmene informacija o osudi. U Beloj knjizi COM (2005) 010 o razmeni informacija o osuđivanosti i efektima takve osude u Evropskoj uniji, Evropska komisija je razmatrala narušavanje načela *ne bis in idem*,¹⁶⁷ zagovarala uzimanje u obzir prethodne osuđivanosti u drugim

¹⁶⁵ W.B. Van Bockel (2000), *The ne bis in idem principle in EU law*, Kluwer Law International, Alphen; L. Klimek 2011, *Transnational application of the ne bis in idem principle in Europe*, *Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae*, Vol. 5, str. 12–33

¹⁶⁶ OJ C 83/389 od 30. marta 2010. Članom 50 Povelje utvrđeno je da se nikome ne može ponovo suditi niti mu se može ponovo izreći kazna u krivičnom postupku za delo zbog kojeg je već bio pravosnažno oslobođen ili osuđen unutar Unije, u skladu sa zakonom.

¹⁶⁷ Ovo načelo je zaštićeno članom 50. Povelje o osnovnim pravima Evropske unije, koji proširuju primenu ovog načela na čitavu Uniju, što predstavlja napredak u odnosu na Protokol 7 Evropske konvencije o ljudskim pravima. Takođe, Sud pravde je ispitivao domašaj ovog načela i doneo veliki broj presuda u vezi sa Šengenskim sporazumom (predmeti: C-385/01 *Gozütok and Brugge*; C-469/03 *Miraglia*).

državama članicama,¹⁶⁸ kao i problem uzajamnog priznanja mera bezbednosti i zabrana.¹⁶⁹

Stručna javnost je upozoravala na moguće probleme u praksi koje će izazvati primena načela uzajamnog priznanja bez harmonizacije nacionalnog krivičnog prava,¹⁷⁰ jer je svrha krivičnog procesnog prava da se obezbedi pravično suđenje, odnosno da svi krivičnoprocesni subjekti postupka mogu na zakonit način, u krivičnom postupku, da ostvare sva svoja prava.

Kao posledica primene načela uzajamnog priznanja u krivičnim stvarima dolazi do jačanja procesnih prava u krivičnom postupku i usvajanja određenih normativnih instrumenata. U odeljku 5 ovi instrumenti će biti detaljno analizirani. Od posebnog značaja su Uputstvo 2010/64/EU o pravu na tumačenje i prevođenje u krivičnom postupku, Uputstvo 2012/13/EU o pravu na informisanje u krivičnom postupku, Uputstvo 2013/48/EU o pravu na pristup advokatu i druga prava u krivičnom postupku.¹⁷¹

Međutim, ne sme se prevideti da se instrumenti zaštite procesnih prava donose na osnovu člana 82. Ugovora o funkcionisanju EU koji predviđa da se uputstvima u redovnoj zakonskoj proceduri usvajaju minimalna pravila, koja ne sprečavaju države članice da uvedu viši nivo zaštite za pojedince. Tako je na primer Uputstvom 2010/64/EU o pravu na tumačenje i prevođenje u krivičnom postupku¹⁷² utvrđeno da stepen zaštite ne sme da bude ispod standarda koji predviđa Evropska konvencija o ljudskim pravima i Povelja EU o osnovnim

¹⁶⁸ Komisija je pripremila predlog okvirne odluke koja bi trebalo da uspostavi opšte načelo da države članice moraju da priznaju iste posledice prethodne osuđivanosti u bilo kojoj državi članici kao da je lice osuđeno u toj državi. Na osnovu predloga Komisije, Savet je doneo Okvirnu odluku 2008/675/JHA od 24. jula 2008. godine o razmatranju prethodne osuđivanosti u državama članicama EU u svetlu novog krivičnog postupka.

¹⁶⁹ Osuđenim učiniocima krivičnih dela često se nameću određene zabrane kao što su zabrana rada s decom, zabrana učestvovanja u javnim nabavkama, zabrana upravljanja motornim vozilom, itd. Ove zabrane razlikuju se po svojoj prirodi i postoje problemi u razmeni informacija o njima. Komisija je predložila razmenu informacija kompjuterskim putem, i to sektor po sektor.

¹⁷⁰ H. Satzger, *op. cit.*, str. 118.

¹⁷¹ Uputstvo 2013/48/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 22. oktobra 2013. i pravu na pristup advokatu u krivičnom postupku i postupku po Evropskom nalogu za hapšenje i pravu na obaveštavanje treće strane o lišenju slobode i komunikacija sa trećim licima i konzularnim organima tokom lišenja slobode, OJ L 294/1.

¹⁷² Uputstvo 2010/64/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 20. oktobra 2010. o pravu na tumačenje i prevođenje u krivičnom postupku, OJ L 280/1.

pravima,¹⁷³ kao i praksa Evropskog suda za ljudska prava i Suda pravde EU.¹⁷⁴ Takođe u Uputstvu 2012/12/EU o pravu na informisanje u krivičnom postupku¹⁷⁵ navodi se da nivo zaštite nikad ne treba da bude ispod standarda utvrđenih Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava.¹⁷⁶ Ovakav pristup uvođenja minimalnih standarda dovodi samo do delimičnog usklađivanja prava država članica.

4.3. Načelo uzajamnog poverenja kao element uzajamnog priznanja

Priznanje sudske odluke jedne države članice u drugoj državi članici, ima za posledicu da sudska odluka ima eksteritorijalno dejstvo.¹⁷⁷ Prekogranično dejstvo odluke ograničava suverenitet države članice koja izvršava odluku, pa je stoga neophodan dodatni element uzajamnog priznanja, a to je uzajamno poverenje između država članica i njenih institucija.¹⁷⁸

Postojanje uzajamnog poverenja smatrano je preduslovom od samog početka razvoja načela uzajamnog priznanja u krivičnim stvarima. Iako u Tampere programu iz 1999. godine uzajamno poverenje nije eksplicitno navedeno u kontekstu uzajamnog priznanja, Evropska komisija je već u Saopštenju 2000. godine iznela stav da je uzajamno poverenje važan element uzajamnog priznanja. Evropska komisija istakla je da uzajamno poverenje obuhvata ne samo poverenje u propise druge države članice, već i poverenje da će propisi biti adekvatno primenjeni.¹⁷⁹ Već sledeće godine u Programu mera za sprovođenje načela uzajamnog priznanja u uvodom delu eksplicitno se navodi da se primena načela uzajamnog priznanja u krivičnim stvarima

¹⁷³ Povelja o osnovnim pravima EU, OJ C 83/389 od 30. marta 2010. Više u: S. Peers, T. Hervey, J. Kenner, A. Ward A (ur) (2014) *The EU charter of fundamental rights: a commentary*, Hart, Oxford.

¹⁷⁴ Tačka 32. Uputstva 2010/64/EU.

¹⁷⁵ Uputstvo 2012/13/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 22. maja 2012. o pravu na informisanje u krivičnom postupku, OJ L 142/1

¹⁷⁶ Tačka 40 Uputstva 2012/13/EU.

¹⁷⁷ K. Nikolaidis, (2007) *Trusting the Poles? Constructing Europe through Mutual Recognition*, *Journal of European Public Policy*, str. 682

¹⁷⁸ V. Mitsilegas, (2009) *EU Criminal Law*, Hart Publishing, str. 119.

¹⁷⁹ COM (2000) 495 final.

zasniva na pretpostavci da države članice imaju uzajamno poverenje u sisteme krivičnog pravosuđa.¹⁸⁰

Neposredna veza između uzajamnog priznanja i uzajamnog poverenja je od suštinskog značaja za sprovođenje instrumenata uzajamnog priznanja i EU politike u oblasti krivičnog prava. Obrazloženje uzajamnog poverenja zasniva se na zajedničkim vrednostima na kojima EU počiva, a koji su navedeni u članu 2. Ugovora iz Lisabona, a to su poštovanje ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, vladavine prava i poštovanje ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina. Ovakav formalistički pristup uzajamnom poverenju ne uzima u obzir razlike u zaštiti ljudskih prava u državama članicama EU, niti daje odgovor na pitanje da li je uzajamno poverenje rezultat saradnje i integracije ili preduslov za tu saradnju.

Pretpostavka uzajamnog poverenja prvi put uvedena Programom mera ostala je centralna tačka i standard uzajamnog priznanja. Evropska komisija u Saopštenju iz 2004. godine ukazuje da je za razvoj uzajamnog priznanja nužno veće uzajamno poverenje između država članica.¹⁸¹

Relativno brzo nakon uvođenja uzajamnog priznanja, pokazalo se da uzajamno poverenje ne može da se podrazumeva, posebno imajući u vidu da osnovna prava nisu na jednak način zaštićena u svim državama članicama EU. Već 2002. godine u izveštaju EU mreže nezavisnih eksperata za ljudska prava ukazano je na sistemske propuste u zaštiti ljudskih prava. Zaključak je da uzajamno poverenje nisu dovoljno prihvatile EU institucije, uključujući i Sud pravde EU.¹⁸² Već u Haškom programu iz 2005. godine,¹⁸³ drugom višegodišnjem programu za oblast pravosuđa i unutrašnjih poslova preduzimaju se mere radi jačanja veze između uzajamnog priznanja i uzajamnog poverenja, kao i u pravcu jačanja uzajamnog poverenja. U Akcionom planu uključene su mere za promociju razmene znanja i dobrih praksi kroz radionice i trening za pravosuđe, kako bi se nosioci pravosudnih funkcija upoznali sa pravnim sistemima i vrednostima drugih država članica. Evropska komisija je 2005. godine izdala Saopštenje o uzajamnom priznanju sudskih odluka u krivičnim stvarima i jačanju uzajamnog poverenja između država članica.¹⁸⁴ Saopštenjem

¹⁸⁰ OJ C12/10, [2001].

¹⁸¹ COM (2004) 401 final.

¹⁸² C. Rizcallah, (2017) *European and International Criminal Cooperation: A Matter of Trust?* College of Europe, Department of Legal Studies – Case Notes.

¹⁸³ OJ C53/1 [2005].

¹⁸⁴ COM (2005) 195 final.

se uređuje plan aktivnosti za sprovođenje Haškog programa. Sprovođenje instrumenata uzajamnog priznanja otvorilo je mnoga pitanja i probleme u praksi, a Saopštenjem se predviđaju mere za njihovo prevazilaženje. Već u Saopštenju Komisija ukazuje da odluke koju su predmet uzajamnog priznanja moraju ispunjavati visoke standarde zaštite prava pojedinaca. Kao mere za ostvarenje zaštite prava pojedinaca Evropska komisija predlaže harmonizaciju krivičnog prava i to krivičnog procesnog prava kroz jačanje garancija u krivičnom postupku, uspostavljanje minimalnih standarda za prikupljanje dokaza, primenu pretpostavke nevinosti, zabranu suđenja u odsustvu, itd.

U Stokholmskom programu iz 2009. godine uzajamno poverenje ima centralnu poziciju.¹⁸⁵ Kako bi načelo uzajamnog priznanja bilo delotvorno, Stokholmski program navodi da je neophodno da se uzajamno priznanje jača postepeno razvojem evropske pravosudne kulture zasnovane na različitim pravnim sistemima i jedinstvu evropskog prava. Akcioni plan za sprovođenje Stokholmskog programa utvrđuje kao cilj jačanje osnovnih prava.¹⁸⁶ Jačanje osnovnih prava je predstavljano kao samostalan cilj, nezavisan od jačanja uzajamnog poverenja.

U skladu sa Zaključcima Stokholmskog programa, Evropska komisija je objavila Pravosudnu agendu za 2020. – Jačanje poverenja, mobilnosti i rasta u okviru EU.¹⁸⁷ Glavno viđenje Evropske komisije o budućnosti oblasti slobode, bezbednosti i pravde uključuje vladavinu prava i zato je 2014. godine usvojila Saopštenje o vladavini prava gde se naglašava da vladavina prava predstavlja ključni element za razvoj oblasti slobode, bezbednosti i pravde.

Takođe, nacionalne pravosudne institucije iskazale su zabrinutost u pogledu postojanja uzajamnog poverenja. Tako je holandski sudija Kortenhorst u Izveštaju Evropske mreže pravosudnih saveta o uzajamnom priznanju naveo da se uslovi navedeni u Tampere programu o uzajamnom poverenju ne mogu smatrati zakonom, već ih je potrebno dodatno razvijati.¹⁸⁸

Sud pravde EU imao je ključnu ulogu u uspostavljanju uzajamnog poverenja kao centralnog načela EU krivičnog prava.¹⁸⁹ Iako je Sud pravde do usvajanja

¹⁸⁵ OJ C115/1 [2010].

¹⁸⁶ COM (2010) 171 final.

¹⁸⁷ COM (2014) 158 final.

¹⁸⁸ Radna grupa Evropske mreže pravosudnih saveta, *Uzajamno poverenje 2009-2010 Izveštaj i preporuke*, str. 4.

¹⁸⁹ A. Willems, (2019) The Court of Justice of the European Union's Mutual Trust Journey in EU Criminal Law: From a Presumption to (Room for) Rebuttal, *German Law Journal*, str. 468.

Ugovora iz Lisabona imao ograničenu nadležnost, a zatim i petogodišnji prelazni period, Sud pravde je iskoristio dovoljno mogućnosti da doprinese razvoju EU krivičnog prava,¹⁹⁰ tako što je u svojim odlukama podržao načelo uzajamnog poverenja i postao jedan od najznačajnijih zagovornika ovog koncepta.¹⁹¹ Iako je uzajamno poverenje već dugo deo prakse Suda pravde u oblasti bezbednosti, slobode i pravde, trebalo je dosta vremena da Sud razvije značenje pojma poverenja, a ne samo da vezuje pretpostavku poverenja za poštovanje osnovnih prava. Sud pravde je razvijao pretpostavku poverenja kroz predmete koji su se odnosili na načelo *ne bis in idem*, odbacivanjem zabrinutosti koju su iskazivali ustavni sudovi država članica, i kroz predmet *Advocaten voor de Wereld* u kojem je razvijen koncept uzajamnog poverenja u okviru evropskog naloga za hapšenje.¹⁹² Sud pravde je garantovao efikasnost instrumenata uzajamnog priznanja i uzajamno poverenje je poslužilo kao dodatno načelo neophodno za sprovođenje uzajamnog priznanja.¹⁹³ Kroz praksu Suda pravde uzajamno poverenje je postalo smernica za tumačenje i primenu instrumenata uzajamnog priznanja, a ne posebno načelo.

Tumačenje uzajamnog priznanja je vremenom evoluiralo i poslednje odluke Suda pravde EU pokazuju da se uzajamno poverenje mora zaslužiti, a ne da je u pitanju neoboriva pretpostavka.¹⁹⁴ Poslednji primeri zabrinutosti Suda pravde u pogledu postojanja uzajamnog priznanja odnose se na nezavisnost pravosuđa, što se pojavilo kao tema u značajnom broju država članica EU.¹⁹⁵ U predmetu *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* Sud pravde je zauzeo stav da EU pravo zahteva od država članica da garantuju delotvornu sudsku zaštitu, kao jedan od elemenata vladavine prava, i da su za to neophodni nezavisni nacionalni sudovi.¹⁹⁶ Sud pravde je utvrdio da je osnovna funkcija vladavine prava, kao

¹⁹⁰ V. Mitsilegas, A. Martino, I. Mancano (ur.) (2019) *The Court of Justice and European Criminal Law*, Oxford, Hart Publishing.

¹⁹¹ T. Ostropolski (2015) The CJEU as a Defender of Mutual Trust, *New Journal of European Criminal Law*, str. 166.

¹⁹² Više o praksi Suda pravde u odeljku 7.

¹⁹³ T. Wischmayer (2016) Generating Trust Through the Law? Judicial Cooperation in the European Union and the "Principle of Mutual Trust" *German Law Journal*, 339-360.

¹⁹⁴ K. Lenaerts (2017) La vie après l'avis: Exploring the principle of mutual (yet not blind) trust, *Common Market Law Review*, Vol. 54, Issue 3, str. 805-840.

¹⁹⁵ L. Pech, K. Scheppele (2017) Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU, Vol. 19, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 3.

¹⁹⁶ Predmet C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, ECLI:EU:C:2018:117

osnovne vrednosti na kojoj počiva EU (član 2. Ugovora o EU), da predstavlja osnovu za uzajamno poverenje.¹⁹⁷

Poljska je jedna od EU država članica gde je nezavisnost pravosuđa ugrožena¹⁹⁸ i zbog čega je Evropska komisija pokrenula postupak u skladu sa članom 7. stav 1. Ugovora o EU.¹⁹⁹ Ova situacija u Poljskoj uticala je na odluku Višeg suda Irske da preispita da li je u obavezi da postupi po evropskom nalogu za hapšenje koji je izdao sud iz Poljske.²⁰⁰ Sud pravde je u predmetu *LM* podsetio da je uzajamno poverenje u osnovi uzajamnog priznanja i da su odstupanja dozvoljena samo u izuzetnim okolnostima.²⁰¹ Međutim, organ kojem je upućen nalog može da odbije da ga izvrši ukoliko postoji stvarna pretnja da se pojedincu neće suditi pred nezavisnim sudom čime može biti povređeno pravo na pravično suđenje. Nakon odluke Suda pravde u predmetu *LM* svi nacionalni sudovi mogu da procene u svakom pojedinačnom slučaju da li će postupiti po nalogu za hapšenje ili ne.

Međutim u julu 2020. godine Sud u Amsterdamu nadležan da postupa po evropskom nalogu za hapšenje zauzeo je stav da poljske sudove više ne smatra nezavisnim i uputio je prethodno pitanje Sudu pravde da li može da obustavi sve postupke po evropskom nalogu za hapšenje kojima se zahteva izručenje poljskih državljana u Poljsku.²⁰² Sud pravde je kao i u predmetu *LM* zauzeo stav da je potrebno preispitati svaki pojedinačni slučaj i postojanje konkretne opasnost za osobu čije izručenje se zahteva.²⁰³ Stav Suda pravde bio je da ukoliko bi se svim sudovima u Poljskoj poništio status sudskog organa koji može da izda evropski nalog za hapšenje zbog sistemskog nedostatka nezavisnosti, to bi vodilo opštem isključenju jedne države članice iz primene instrumenta uzajamnog priznanja.²⁰⁴

Iz navedenih odluka Suda pravde može se videti da narušavanje vladavine prava u jednoj državi članici, kao i ugrožavanje nezavisnosti pravosuđa kao

¹⁹⁷ Tačka 30 odluke u predmetu *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*.

¹⁹⁸ M. Matic Bošković (2020) Role of Court of Justice of the European Union in Establishment of EU Standards of Independence of Judiciary, *EU and Comparative Law Issues and Challenges (ECLIC)* Issue 4, str. 329-351 (331)

¹⁹⁹ COM (2017) 835 final.

²⁰⁰ Predmet C-216/18 PPU, *LM*, ECLI:EU:C:2018:586

²⁰¹ Tačke 35-36.

²⁰² T. Wahl, (2020) Fair Trial Violation: Amsterdam Court Refuses Surrender to Poland, *Eucrim*, str. 159.

²⁰³ Spojeni predmeti C-354/20 PPU i C-412/20 PPU, "*L and P*", odluka od 17. decembra 2020, ECLI:EU:C:2020:1033, tačka. 33

²⁰⁴ Tačka 43.

osnovnih vrednosti na kojima počiva EU, vodi narušavanju uzajamnog poverenja i može da ugrozi primenu instrumenata uzajamnog priznanja.

5. EU INSTRUMENTI UZAJAMNOG PRIZNANJA U OBLASTI KRIVIČNOG PRAVA

Primena načela uzajamnog priznanja sudskih odluka na oblast krivičnog prava najviše je doprinela razvoju EU propisa u ovoj oblasti. U Ugovoru o funkcionisanju EU navodi se da je pravosudna saradnja u krivičnim stvarima zasnovana na načelu uzajamnog priznanja presuda i sudskih odluka i uključuje i približavanje zakona i podzakonskih akata država članica.²⁰⁵

Svi pravni instrumenti uzajamnog priznanja, čiji cilj je efikasnija i lakša pravosudna saradnja država članica, oslanjaju se na načelo uzajamnog priznanja. Odluku jedne države članice, koja je izdala nalog, priznaju i sprovode sudovi druge države članice izvršenja. Ovakva odluka će se tretirati kao jednaka odlukama nacionalnih sudova, bez daljeg preispitivanje odluke ili bilo kakvog dugotrajnog postupka priznavanja.²⁰⁶ Ovakvo tumačenje uzajamnog priznanja sudskih odluka dao je i Sud pravde.²⁰⁷

Procedura uzajamnog priznanja omogućava direktnu komunikaciju između nadležnih nacionalnih organa, tako da su sudije i javni tužioci postali isključivi nadležni organi. Nasuprot tome uloga centralnih organa, kao što su ministarstvo pravde ili ministarstvo spoljnih poslova, ograničena je instrumentima uzajamnog priznanja.

U instrumentima uzajamnog priznanja koristi se terminologija organ izdavanja i organ izvršenja, ali nije data definicija ovih pojmova, već se samo ukazuje na njih navodeći da će, sudski organ koji izdaje biti sudski organ države članice EU koja je izdala nalog, a koja je nadležna na osnovu zakona te države, a

²⁰⁵ Član 82. stav. 1. Ugovora o funkcionisanju EU.

²⁰⁶ L. Klimek, (2017) *Mutual Recognition of Judicial Decisions in European Criminal Law*, Springer, str. 105.

²⁰⁷ Presuda Suda pravde od 1. decembra 2008, predmet C-388/08 PPU, *Criminal proceedings against Artur Leymann and Aleksei Pustovarov*, tačka 51; Presuda Suda pravde od 16. novembra 2010, predmet C-261/09, *Gaetano Mantello*, tačka 36.

da će sudski organ izvršenja biti sudski organ države članice EU koji je nadležan na osnovu zakona te države. Ovim rešenjima uspostavlja se neposredna komunikacije između nacionalnih pravosudnih organa država članica.

Instrumentima uzajamnog priznanja delimično se ukida zahtev za proverom dvostruke kažnjivosti dela, što je jedan od uslova za ekstradiciju. Bez obzira na značaj zahteva, smatra se preprekom za nesmetanu saradnju, tako da se instrumentima uzajamnog priznanja predviđaju i krivična dela na koja se ne primenjuje ovaj zahtev.²⁰⁸

EU je donela veliki broj instrumenata koji se odnose na saradnju u krivičnim stvarima, počev od saradnje u pretkrivičnom postupku, do saradnje u izvršenju krivičnih sankcija.²⁰⁹ Tako je 2003. godine doneta Okvirna odluka o nalogu o privremenom oduzimanju imovine,²¹⁰ 2005. godine Okvirna odluka o uzajamnom priznanju novčanih kazni,²¹¹ 2008. godine Okvirna odluka o evropskom nalogu za izvođenje dokaza,²¹² a zatim i Okvirna odluka o primeni načela uzajamnog priznanja na presude i probacione odluke o nadzoru nad probacionim odlukama i alternativnim sankcijama,²¹³ i primeni uzajamnog priznanja na presude kojima se izriču zatvorske kazne.²¹⁴

Okvirne odluke uvedene Ugovorom iz Amsterdama bile su forma pravnog akta koja je korišćena u oblasti pravosudne i policijske saradnje u krivičnim stvarima u okviru trećeg stuba EU i koje su poslužile za donošenje prvih instrumenata uzajamnog priznanja.²¹⁵ Inspiracija za okvirne odluke pronađena je u uputstvima EU, s kojim su okvirne odluke uporedive, jer su obavezujuće za

²⁰⁸ G. Vermeulen, W. De Bondt, (2015) *Justice, home affairs and security: European and international institutional and policy development*, Maklu, Antwerpen.

²⁰⁹ A. Suominen, (2011) *The Principle of Mutual Recognition in Cooperation in Criminal Matters*, Intersentia, str. 28.

²¹⁰ Okvirna odluka Saveta 2003/577/JHA od 22. jula 2003 o sprovođenju u Evropskoj uniji naloga o privremenom oduzimanju imovine ili dokaza, OJ No. L 196/45.

²¹¹ Okvirna odluka Saveta 2005/214/JHA o sprovođenju načela uzajamnog priznanja na finansijske kazne, OJ L 76/16.

²¹² Okvirna odluka Saveta 2008/978/JHA od 18. decembra 2008 o evropskom nalogu sa izvođenje dokaza u svrhu prikupljanja predmeta, dokumenata i podataka za upotrebu i krivičnim postupcima OJ No. L 350/72.

²¹³ Okvirna odluka Saveta 2008/947/JHA od 27. novembra 2008 o primeni načela uzajamnog priznanja na presude i probacione odluke sa ciljem nadzora nad probacionim merama i alternativnim sankcijama, OJ L 337/102.

²¹⁴ Okvirna odluka Saveta 2008/909/JHA od 27. novembra 2008 o primeni načela uzajamnog priznanja na presude u krivičnim stvarima kojim se izriču zatvorske kazne ili mere koje uključuju lišenje slobode u cilju njihovog izvršenja u Evropskoj uniji, OJ L 327/27.

²¹⁵ A. Suominen, *op. cit.*, str. 69.

države članice, ali kao i uputstva ostavljaju državama članicama slobodu da izaberu formu i način primene u nacionalni pravni sistem.²¹⁶ Ugovorom iz Lisabona nisu predviđene okvirne odluke kao pravni instrument, već je u prelaznim odredbama bilo predviđeno da u periodu od pet godina nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona okvirne odluke bude izmenjene i usvojene kao uputstva, osim u državama članicama koje su se opredelile da ne učestvuju u pitanjima krivičnog prava i u kojima će okvirne odluke nastaviti da se primenjuju u originalnom obliku.²¹⁷

Detaljnije će biti predstavljeni neki od instrumenata uzajamnog priznanja, dok je najviše pažnje posvećeno evropskom nalogu za hapšenje kao prvom instrumentu koji se i najčešće koristi u praksi i čija primena je dovela do pokretanja postupaka za ocenu ustavnosti u nekoliko država članica EU, i uticala na nacionalne sudove da upućuju značajan broj prethodnih pitanja Sudu pravde EU.

5.1. Evropski nalog za hapšenje

5.1.1. Istorijski razvoj

Inicijative za pojednostavljenje ekstradicije, odnosno izručenja mogu se uočiti u razvoju mehanizama pravosudne saradnje u celom svetu. Od 50-tih godina XX veka zaključuju se regionalni sporazumi kako bi se pojednostavili neki od zahteva i načela na kojima počiva ekstradicija.²¹⁸ U Evropi su države članice 1989. godine usvojile Sporazum o pojednostavljenju i modernizaciji

²¹⁶ Nekadašnji član 34. stav 2. tačka 6 Ugovora o EU.

²¹⁷ Nakon usvajanja Ugovora iz Amsterdama i uključivanja u prvi komunitarni stub dela pravosudne i policijske saradnje, Danska, Velika Britanija i Irska nisu prihvatile da se komunitarni režim odnosi i na njih. Sličan stav su zadržale u Ugovoru iz Lisabona. Na primer, Danska je Protokolom 22 uz Ugovor iz Lisabona predvidela da neće učestvovati u stvarima iz poglavlja IV Ugovora iz Lisabona (da je ne vezuje nijedan akt donet u okviru tog poglavlja, kao ni odluke Suda pravde). Međutim, Danska je tražila da se Protokolu doda i Aneks kojim se utvrđuje pravni režim izuzimanja od primene (*opt-out*) i naknadnog priključenja primeni (*opt-in*). Sličan režim primenjivao se i na Veliku Britaniju dok je bila članica EU, a još uvek se primenjuje na Irsku.

²¹⁸ Tako su nastali nordijska šema za ekstradiciju i sistem Ujedinjenog Kraljevstva i Irske. Više u: M. Fichera, (2011) *The implementation of the European Arrest Warrant in the European Union: law, policy and practice*, Intersentia, str. 67.

načina slanja zahteva za ekstradiciju,²¹⁹ koji je omogućavao slanje zahteva faksom. Međutim, postupak izručenja u EU zasnivao se na Evropskoj konvenciji o izručenju iz 1957. godine donetoj u okviru Saveta Evrope.²²⁰ Prema Konvenciji, izručenje je bilo suvereni akt državne vlasti, a postupak se vodio preko nadležnih ministarstava. Čak i u državama u kojima su o izručenju odlučivali sudski organi, konačnu odluku donosili su nadležni ministri koji su imali diskreciona ovlašćenja. Pored izazova u postupku koji je dugotrajan i složen, postojale su i mnogobrojne rezerve za izručenje, kao što su zabrana izručenja za poreska i politička krivična dela, zabrana izručenja sopstvenih državljana, kao i načelo dvostruke kažnjivosti dela, prema kojem radnje lica čije se izručenje traži moraju biti krivično delo i u državi koja traži izručenje i u državi koja ga izručuje.

Stvaranjem zajedničkog prostora EU i ukidanjem granica drugim Šengenskim sporazumom iz 1993. godine, ukinute su granične kontrole koje su otežavale prekogranični beg izvršilaca krivičnih dela, s jedne strane, dok su s druge strane, policija, tužilaštvo i sudovi bili ograničeni teritorijalnim ovlašćenjima. Kako bi se prevazišao problem efikasnosti krivičnog progona donete su dve nove konvencije o izručenju između država članica EU, 1995. i 1996. godine, kojima je trebalo da se otklone nedostaci postojećeg postupka izručenja. Međutim, konvencije su imale niz manjkavosti, koje su se odnosile na način stupanja na snagu, odnosno potrebu da ih ratifikuju sve države članice, kao i na rezerve u pogledu političkih krivičnih dela i izručenja sopstvenih državljana.

Izmenjena i dopunjena verzija *Corpus Juris* iz 2000. godine sadržala je predlog uvođenja evropskog naloga za hapšenje, ali samo u cilju zaštite finansijskih interesa EU.²²¹ *Corpus Juris* nije dobio dovoljnu podršku, ali su mnogi od predloga prihvaćeni kroz Zaključke Saveta u Tampereu ili kroz kasnije akte Evropske komisije. Na sastanku Saveta EU 15. i 16. oktobra 1999. godine u Tampereu predstavljen je ideja da se formalna procedura za ekstradiciju ukine između država članica i zameni jednostavnim transferom lica koja se traže.²²² Kao posledica Zaključaka iz Tamperea u Programu uzajamnog priznanja²²³

²¹⁹ Agreement between the Member States of the European Communities on the simplification and modernization of methods of transmitting extradition requests, 26. maj 1989, San Sebastijan.

²²⁰ D. Jovašević, (2011) Ekstradicija – evropski standardi i pravo Republike Srbije, *Evropsko zakonodavstvo*, br. 37-38, str. 78-89.

²²¹ Član 25ter *Corpus Juris*.

²²² Zaključak 35. iz Tamperea.

²²³ Program mera za sprovođenje načela uzajamnog priznanja odluka u krivičnim stvarima, OJ C 12/10 od 15. januara 2001. godine.

predložen je novi mehanizam koji omogućava predaju lica na osnovu priznanja i neposrednog izvršenja naloga za hapšenje.²²⁴

Ideju da bi zahtev za izručenje trebalo zameniti nalogom za hapšenje, za koji ne bi postojao zahtev provere dvostruke kažnjivosti dela, predstavila je Vlada Velike Britanije.²²⁵ Evropska komisije je 19. septembra 2001. godine predstavila Predlog okvirne odluke COM (2001) 552 o evropskom nalogu za hapšenje i Predlog okvirne odluke COM (2001) 521 o borbi protiv terorizma, ali je napad na kule u Njujorku ubrzao proces usaglašavanja u Evropskom savetu.²²⁶ Donošenje evropskog naloga za hapšenje predstavlja ostvarenje Zaključaka donetih na Savetu u Tampereu, i to tačke 35. koja je predviđala ukidanje formalnih procedura za izručenje između država članica.

Odredbe Okvirne odluke nisu derogirale odredbe nacionalnih propisa o ekstradiciji, ali kada je u pitanju teritorija EU, odredbe zakona o ekstradiciji nemaju više velikog značaja.²²⁷ Okvirna odluka je od 1. januara 2004. godine zamenila sledeće međunarodne pravne akte: Evropsku konvenciju o ekstradiciji iz 1957. i dodatne protokole,²²⁸ Evropsku konvenciju o sprečavanju terorizma u vezi s ekstradicijom iz 1978,²²⁹ Sporazum od 26. maja 1989. između 12 država članica o pojednostavljenju predaje zahteva za ekstradiciju, Konvenciju o pojednostavljenom postupku ekstradicije iz 1995,²³⁰ Konvenciju o ekstradiciji iz 1996.²³¹ i odgovarajuće odredbe Šengenskog sporazuma.²³²

²²⁴ Tačka. 2.2.1. Programa o uzajamnom priznanju.

²²⁵ Beleška delegacije Velike Britanije Odboru K4 K4, 7090/99 od 29. marta 1999. godine.

²²⁶ M. Fichera, *op. cit.*, str. 73.

²²⁷ L. Klimek (2015) *European arrest warrant*, Springer, Cham, str. 33.

²²⁸ European Convention on Extradition. Council of Europe, European Treaty Series No. 24 [1957], Paris, 13th December 1957, Additional Protocol to the European Convention on Extradition. Council of Europe, European Treaty Series No. 86 [1975], Strasbourg, 15th October 1975., Second Additional Protocol to the European Convention on Extradition. Council of Europe, European Treaty Series No. 98 [1978], Strasbourg, 17th March 1978.

²²⁹ European Convention on the Suppression of Terrorism. Council of Europe, European Treaty Series No. 90 [1977], Strasbourg, 27th January 1977.

²³⁰ Convention drawn up on the Basis of Article K.3 of the Treaty on European Union on a simplified extradition Procedure between the Member States of the European Union, OJ C 78/2 of 30th March 1995.

²³¹ Convention drawn up on the Basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, relating to extradition between the Member States of the European Union, OJ C 313/12 of 23rd October 1996.

²³² Convention implementing the Schengen Agreement of 14th June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders, OJ L 239/19 of 22nd September 2000.

Ne sme se prevideti činjenica da Okvirna odluka ne zamenjuje u potpunosti navedene konvencije i sporazume već samo odgovarajuće odredbe tih međunarodnih dokumenata. Prema odredbama člana 31. stav 2. države članice mogu nastaviti da primenjuju bilateralne ili multilateralne sporazume ili dogovore koji su na snazi u trenutku donošenja Okvirne odluke u onoj meri u kojoj ti sporazumi ili dogovori omogućuju da ciljevi Okvirne odluke budu prošireni i produbljeni, ali u roku od 3 meseca od stupanja na snagu Okvirne odluke moraju o toj odluci obavestiti Savet i Komisiju.

Okvirna odluka je dopunjena 2009. godine Okvirnom odlukom 2009/299/JHA o unapređenju procesnih prava i podsticanja primene načela uzajamnog priznanja na odluke donete na suđenju u odsustvu dotičnog lica.²³³ Izmene su usvojene kao odgovor na nedosledno uređenje suđenja u odsustvu u različitim okvirnim odlukama koje primenjuju načelo uzajamnog priznanja. Stoga je bilo neophodno dati jasne i zajedničke osnove za nepriznavanje odluka donetih nakon suđenja u odsustvu.

5.1.2. Oblast primene i procedure

Intencija evropskog zakonodavca je bila da evropski nalog za hapšenje doprinese slobodnom kretanju krivičnih istraga, krivičnog progona i sankcija na teritoriji EU zamenjujući postojeće instrumente o ekstradiciji između država članica.²³⁴ U Okvirnoj odluci se ne koristi pojam uzajamnog poverenja, već se u Preambuli navodi da je mehanizam evropskog naloga za hapšenje zasnovan na visokom nivou pouzdanja između država članica.

Postupanje po zahtevu za predaju predstavlja primenu načela uzajamnog priznanja, jer postupak predaje omogućava neposrednu komunikaciju između pravosudnih organa i isključuje ulogu izvršne vlasti.²³⁵ U tački 9. Preambule Okvirne odluke navodi se da „uloga centralnih vlasti u izvršenju

²³³ Council Framework Decision 2009/299/JHA of 26th February 2009 amending Framework Decisions 2002/584/JHA, 2005/214/JHA, 2006/783/JHA, 2008/909/JHA and 2008/947/JHA, thereby enhancing the procedural rights of persons and fostering the application of the principle of mutual recognition to decisions rendered in the absence of the person concerned at the trial, OJ L 81/24 of 27th March 2009.

²³⁴ O. Bureš, (2009) European arrest warrant: implications for EU counterterrorism efforts, *Central European Journal of International and Security Studies*, Vol 3, br. 1, str. 21–43.

²³⁵ N. Long (2009) *Implementation of the European arrest warrant and joint investigation teams at EU and national level*, European Parliament, DG for Internal Policies, Brussels, str. 11.

evropskog naloga za hapšenje mora biti ograničena na praktičnu i administrativnu pomoć“.

U Okvirnoj odluci o evropskom nalogu za hapšenje nije data definicija pravosudnog organa izdavanja i pravosudnog organa izvršenja naloga, već su države članice dužne da odrede organe nadležne za izdavanje evropskog naloga za hapšenje, kao i da obrazuju nove ili da delegiraju nadležnost već postojećim organima koji će pružati administrativnu i tehničku pomoć. I Sud pravde EU se u velikom broju predmeta izjašnjavao o organima nadležnim za izdavanje evropskog naloga za hapšenje, jer su države usvojile različita rešenja, koja variraju od nadležnosti policije, do nadležnosti javnog tužilaštva i suda.²³⁶

Pravna definicija evropskog naloga za hapšenje utvrđuje se članom 1. Okvirne odluke kao sudska odluka koju izdaje država članica radi hapšenja ili predaje traženog lica od strane druge države članice, a u cilju: krivičnog gonjenja, izvršenja kazne zatvora ili naloga za lišenje slobode.

Evropski nalog za hapšenje može se izdati u slučajevima kada je izrečena kazna zatvora ili naredba o zadržavanju u pritvoru u trajanju od najmanje četiri meseca i za dela za koja se izriče kazna zatvora ili naredba o zadržavanju u pritvoru u maksimalnom trajanju od najmanje jedne godine. Ovim ograničenjem evropski zakonodavac je želeo da izbegne situacije u kojima će se nalog izdavati za prekršaje i lakša krivična dela.²³⁷

Okvirna odluka o evropskom nalogu za hapšenje predstavlja revolucionarni korak jer je delimično ukinula zahtev za dvostrukom kažnjivošću krivičnih dela.²³⁸ Zahtev za proveru dvostruke kažnjivosti dela zadržan je u članovima 2. i 4. kao opciona razlog za odbijanje naloga za hapšenje. Potvrđivanje dvostruke kažnjivosti dela ne zahteva se za listu od 32 krivična dela koja se navode u Okvirnoj odluci, sve dok je u državi u kojoj je izdat nalog za delo predviđena maksimalna kazna zatvora od minimum tri godine.²³⁹

²³⁶ Više o tome u odeljku o praksi suda pravde.

²³⁷ C. Janssens, (2013) *The Principle of Mutual Recognition in EU Law*, Oxford University Press, str. 199.

²³⁸ A. Čavoški, (2009) *Evropski nalog za hapšenje*, U: *Vodič kroz pravo Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, str. 187–194.

²³⁹ To su: učešće u zločinačkom udruženju, terorizam, trgovina ljudskim bićima, seksualna eksploatacija dece i dečija pornografija, protivzakonita trgovina oružjem, municijom i eksplozivima, protivzakonita trgovina narkoticima i psihotropnim supstancama, korupcija, prevara, prestupi kojima se povređuju finansijski interesi evropskih zajednica, pranje novaca, falsifikovanje novca,

Činjenica da krivična dela s liste nisu definisana bila je predmet mnogobrojnih kritika,²⁴⁰ u kojima su autori iznosili da nedostatak definicije za određene oblike nepoželjnog ponašanja predstavlja narušavanje načela zakonitosti. Međutim, Sud pravde je u predmetu *Advocaten voor de Wereld* odbio argument da se Okvirnom odlukom narušava načelo zakonitosti i ukazao na tekst Okvirne odluke, koji nedvosmisleno navodi da se definicije krivičnih dela i sankcija određuju prema nacionalnom pravu države koja je izdala nalog i da primena evropskog naloga za hapšenje nije uslovljena prethodnom harmonizacijom krivičnog prava.²⁴¹

U članu 8. Okvirne odluke utvrđen je sadržaj evropskog naloga za hapšenje, tako da se predviđa da nalog mora da sadrži podatke o identitetu i državljanstvu osobe koja se traži, kao i kontakt detalje organa koji izdaje nalog za hapšenje, dokaz o postojanju izvršne presude, naloga za hapšenje ili bilo koje izvršne sudske odluke, pravnu prirodu i kvalifikaciju krivičnog dela, opis okolnosti pod kojima je izvršeno krivično delo, mesto i vrstu učešća u delu lica koje se traži, izrečenu kaznu, ukoliko je doneta pravnosnažna presuda, ili propisana kazna za tu vrstu krivičnog dela u državi članici koja izdaje nalog, kao i ostale posledice izvršenja krivičnog dela.²⁴² U prilogu Okvirne odluke sadržan je obrazac evropskog naloga koje su države članice u obavezi da koriste. Cilj propisivanje obrasca je da se obezbedi jednako postupanje svih pravosudnih organa koje izdaju nalog, kao i da se izbegne prevod obimne dokumentacije.

Predviđeno je i da evropski nalog za hapšenje mora biti preveden na jezik zemlje koja postupa po nalogu. Takođe, svaka država članica može u deklaraciji koju deponuje u Generalnom sekretarijatu Saveta predvideti da će prihvatiti prevod na jedan zvanični jezik ili više zvaničnih jezika institucija EU. Većina

kompjuterski prestupi, ekološki prestupi, pružanje pomoći za neovlašćeni ulazak i boravak u državama članicama, ubistvo i teške telesne povrede, protivzakonita trgovina ljudskim organima, kidnapovanje i uzimanje talaca, rasizam i ksenofobija, organizovana i oružana pljačka, krijumčarenje kulturnih dobara, reketiranje i iznuda, falsifikovanje i piraterija, falsifikovanje službenih dokumenata, falsifikovanje sredstava plaćanja, krijumčarenje hormonskih supstanci, krijumčarenje nuklearnih i radioaktivnih materijala, krijumčarenje ukradenih vozila, silovanje, podmetanje požara, zločini koji potpadaju pod nadležnost Međunarodnog krivičnog suda, nezakonita otmica aviona i brodova i sabotaža.

²⁴⁰ S. Alegre, M. Leaf, (2004) Mutual recognition in European Judicial Cooperation: A step too far too soon? Case study – the European Arrest Warrant, *European Law Journal*, br. 2, str. 208.

²⁴¹ Tačka 52. i 59 Odluke Suda pravde.

²⁴² N. Keijzer, E. Van Sliedregt (ur.), (2009) *The European Arrest Warrant in Practice*, T. M. C. Asser Press, str. 1–16.

država članica izjasnila se da prihvata prevod evropskog naloga za hapšenje na više jezika.²⁴³

Okvirnom odlukom je u članu 17. propisano da nadležni organ države članice koja postupa po zahtevu za hapšenje mora u roku od 60 dana od dana lišavanja lica slobode da odluči da li će ili neće izručiti uhapšeno lice. Ukoliko se traženo lice dobrovoljno preda, konačna odluka o izvršenju evropskog naloga za hapšenje mora biti doneta u roku od 10 dana od dobrovoljne predaje. Država članica koja postupa po zahtevu može u vanrednim okolnostima produžiti rok od 60 dana za dodatnih 30 dana, pod uslovom da obavesti državu članicu koja je izdala nalog i da joj navede razloge kašnjenja. Rok za izručenje uhapšenih lica takođe je utvrđen članom 23. Okvirne odluke i iznosi deset dana od dana donošenja odluke.

Odluka o izvršenju evropskog naloga za hapšenje nije automatska, već prema tački 8. Preambule pravosudni organ izvršenja mora da donese odluku o predaji lica i tek nakon donete odluke obaveštava pravosudni organ izdavanja o odluci u vezi sa postupanjem koje treba preduzeti na osnovu evropskog naloga za hapšenje.²⁴⁴

Precizno su utvrđeni slučajevi kada je država članica dužna da odbije izvršenje evropskog naloga za hapšenje. Odbijanje je prema članu 3. moguće u slučajevima kada krivično delo za koje se traži izručenje lica potpada pod amnestiju u državi članici koja treba da izvrši nalog, ukoliko je država članica već donela pravnosnažnu odluku o traženom licu u pogledu istog prestupa (*ne bis in idem*), zatim kad se zbog godina starosti lica čije se hapšenje zahteva ne smatra krivično odgovornim u državi članici koja treba da postupi po zahtevu.

Takođe, članom 4. Okvirne odluke uređuju se i slučajevi kada država članica može odbiti izvršenje evropskog naloga za hapšenje. U slučaju da postoji neki od ovih razloga, država članica koja treba da postupi po nalogu dužna je da navede razloge za odbijanje postupanja po evropskom nalogu za hapšenje.

I Preambula Okvirne odluke o evropskom nalogu za hapšenje podseća na mogućnost država članica EU da odbiju predaju kada postoje razlozi da se veruje da je evropski nalog za hapšenje izdat iz diskriminatorskih razloga. Kako se navodi, ništa u Okvirnoj odluci ne može se tumačiti kao zabrana odbijanja

²⁴³ Pojedine države su prihvatile prevod na više jezika uz primeni načela reciprociteta. Više u: Izveštaj Evropske komisije o evropskom nalogu za hapšenje COM (2007) 407 final.

²⁴⁴ Član 22. Okvirne odluke.

predaje lica za kojim je raspisan evropski nalog za hapšenje kada postoje razlozi da se na osnovu objektivnih elemenata veruje da je navedena poternica raspisana u svrhu krivičnog gonjenja ili kažnjavanja osobe na osnovu njenog pola, rase, vere, etničkog porekla, nacionalnosti, jezika, političkih mišljenja ili seksualne orijentacije. Ovi primeri pokazuju da Okvirna odluka implicitno isključuje predaju kada bi se njome prekršila osnovna prava sadržana u Evropskoj konvenciji i opštim načelima prava EU.

Okvirna odluka sadrži odredbe o pravima lica čije se izručenje zahteva, imunitetu i privilegijama, zapleni imovine, odlučivanju u slučajevima sukoba zahteva nekoliko država članica, pitanju tranzita, naknadi troškova hapšenja i izručenja traženog lica. Tako su u članu 11. Okvirne odluke predviđena prava traženog lica kao što je obaveštenje o nalogu za hapšenje i njegovom sadržaju, pravo na advokata, pravo na prevođenje i pravo na sudskog tumača. Članom 14. Okvirne odluke utvrđeno je i pravo na saslušanje pred pravosudnim organom izvršenja u slučaju da traženo lice ne pristaje na predaju.

Dok se obaveze nametnute državama članicama Okvirnom odlukom o evropskom nalogu za hapšenje odnose na procesna pitanja, to ne znači da je zakonodavac propustio da predvidi elemente zaštite osnovnih i ljudskih prava prilikom donošenja Okvirne odluke.²⁴⁵ Kao što je navedeno u Preambuli, Okvirna odluka poštuje osnovna prava i načela priznata Ugovorom o Evropskoj uniji i Povelji o osnovnim pravima Evropske unije, koja nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora 2009. godine, ima istu pravnu snagu kao i osnivački ugovori.

Značajna promena koja je uvedena evropskim nalogom za hapšenje jeste uklanjanje zahteva da lice čije se izručenje zahteva nije domaći državljanin.²⁴⁶ U načelu ni jedna država Evropske unije ne može odbiti zahtev za izručenje na osnovu državljanstva, odnosno činjenice da se radi o domaćem državljaninu. Uslov da se ne radi o domaćem državljaninu uobičajen je uslov koji postoji u velikom broju bilateralnih i multilateralnih konvencija,²⁴⁷ kao i u domaćim zakonima, čak i u ustavu pojedinih država, što predstavlja odraz suverenosti države i garancije osnovnih prava pojedinaca.

²⁴⁵ Mišljenje opšteg pravobranioca Sharpston od 18. oktobra 2012 u predmetu C-396/11, *Ministerul Public—Parchetul de pe langa Curtea de Apel Constanta v Ciprian Vasile Radu*, ECLI:EU:C:2012:648, tačka. 36.

²⁴⁶ N. Keijzer, E. Van Sliedregt (eds.), *op. cit.*, strp. 71–87.

²⁴⁷ Na primer, Evropska konvencija o ekstradiciji u članu 6. sadrži ovaj uslov.

Uslov neposedovanja domaćeg državljanstva nije u potpunosti uklonjen Okvirnom odlukom. Zadržane su mogućnosti da države članice postavljaju određene uslove kada su u pitanju domaći državljani.²⁴⁸ Iz dosadašnje primene evropskog naloga za hapšenje može se videti da je izručenje u mnogome pojednostavljeno i ubrzano u slučajevima koji nemaju izrazitu političku dimenziju ili kada se ne radi o domaćim državljanima. Ali evropski nalog za hapšenje nije dovoljno efikasan mehanizam u slučajevima u kojima bi inače postojala opstrukcija ekstradicije po pravilima međunarodne pravne pomoći.²⁴⁹

Evropskim nalogom za hapšenje u određenoj meri je u članu 27. ograničeno načelo specijaliteta. Predlogom okvirne odluke načelo specijaliteta je bilo u potpunosti ukinuto, ali je u određenoj meri vraćeno u usvojeni tekst. Predviđeno je da ekstradirano lice ne može biti krivično gonjeno, sankcionisano ili lišeno slobode za delo koje je počinilo pre predaje i koje je drugačije od onog dela zbog kog je izdat evropski nalog za hapšenje. Usvojeni tekst Okvirne odluke predviđa veliki broj izuzetaka od načela specijaliteta, što znači da pravosudni organi države članice mogu krivično goniti lice čija se predaja traži i za druga krivična dela koja nisu navedena u evropskom nalogu.²⁵⁰ Ovo se može smatrati značajnim ograničenjem načela specijaliteta i korak u pravcu ukidanja ovog načela.²⁵¹

I pored određenih problema u primeni evropskog naloga za hapšenje, prvi instrument uzajamnog priznanja u krivičnim stvarima ocenjen je kao uspešan u evaluacijama Evropske komisije i Saveta. Potrebno je naglasiti da je prosečno vreme potrebno za izvršenje naloga za hapšenje smanjeno sa više od devet meseci na 45 dana od kada je doneta Okvirna odluka, što je među institucijama koje primenjuju nalog uticalo na percepciju da se radi o efikasnom instrumentu.²⁵²

²⁴⁸ Na primer, članom 5. stav 3. Okvirne odluke predviđeno je da kada se zahteva izručenje radi vođenja krivičnog postupka država kojoj je upućen zahtev može usloviti izvršenje zahteva i tražiti da u slučaju osuđujuće presude kazna bude izvršena na teritoriji domaće države, tj. države čije državljanstvo ima lice čije se izručenje traži.

²⁴⁹ Više u: M. Reljanović, (2009) Evropski nalog za hapšenje, U: S. Gajin (ur) *Pravo i politika Evropske unije iz perspektive domaćih autora*, Centar za unapređenje pravnih veština, str. 71–91.

²⁵⁰ O načelu specijaliteta kod izručenja okrivljenog ili osuđenog više u M. Škulić, (2020) *Međunarodno krivično pravo*, Pravni fakultet u Beogradu, Beograd, str. 514.

²⁵¹ O. Lagodny, C. Rosbaud C (2009) Speciality rule, U: N. Keijzer N, E. Van Sliedregt (ur) *The European arrest warrant in practice*, T. M. C. Asser Press, The Hague, str 265–296

²⁵² Izveštaj Komisije o evropskom nalogu za hapšenje, 24. januar 2006, COM (2006) 8 final.

Ne sme se zaboraviti činjenica da je evropski nalog za hapšenje instrument trećeg stuba i da je još uvek u formi okvirne odluke. Od odluke Suda pravde u predmetu *Radu*,²⁵³ akademska javnost i Evropski parlament su pozivali da se kršenje ljudski prava uvrsti u osnove za neizvršenje naloga.²⁵⁴ Evropski parlament je 2014. godine usvojio Rezoluciju u kojoj je pozvao Evropsku komisiju da reformiše evropski nalog za hapšenje i uključi načelo proporcionalnosti kako se evropski nalog za hapšenje ne bi koristio za lakša krivična dela.²⁵⁵ Međutim, Evropska komisija u Rezoluciji od 24. maja 2014. godine iznosi stav da nije potrebno reformisati evropski nalog za hapšenje, već se posvetiti usvajanju instrumenata zaštite procesnih prava, kojima će se obezbediti zaštita ljudskih prava i u postupku po evropskom nalogu za hapšenje. Evropski parlament nije izgubio interesovanje i u kasnijim rezolucijama je nastavio da poziva na reformu evropskog naloga za hapšenje.²⁵⁶

²⁵³ Predmetu C-396/11, *Ministerul Public—Parchetul de pe langa Curtea de Apel Constanta v Ciprian Vasile Radu*, odluka od 9. januara 2013, ECLI:EU:C:2013:39.

²⁵⁴ I. Anagnostopoulos, (2014) Criminal Justice Cooperation in the European Union after the First Few Steps: A Defence View, *ERA Forum*, Vol. 15, br. 1, str. 9-24.

²⁵⁵ Rezolucija Evropskog parlament od 27. februara 2014. godine.

²⁵⁶ Rezolucija Evropskog parlament o situaciji ljudskih prava u Evropskoj uniji za period 2013-2014 (2014/2254(INI)), Rezolucija Evropskog parlament o situaciji ljudskih prava u Evropskoj uniji za 2015 (2016/2009/(INI)).

5.1.3. Stavovi ustavnih sudova državama članicama

Primena evropskog naloga za hapšenje dovela je do reakcije ustavnih sudova u pojedinim državama članicama EU i ocene ustavnosti odredbi pravnih akata kojim je evropski nalog za hapšenje unet u nacionalno zakonodavstvo.²⁵⁷

Ubrzo nakon stupanja na snagu Okvirne odluke, ustavni sudovi Nemačke, Poljske, Kipra i Republike Češke smatrali su da navedena odluka ili akt o njenom sprovođenju nisu u skladu s nacionalnim ustavom. Odluke ovih ustavnih sudova predstavljaju primer složenosti odnosa državne suverenosti i uzajamnog priznanja. S jedne strane, države članice su jednoglasno usvojile Okvirnu odluku, a s druge, u trenutku kada se ustavni sud izjašnjavao o njihovoj usklađenosti s nacionalnim ustavom, države su pokazale nesigurnost i oklevanje da primene evropski nalog.

Okvirna odluka o evropskom nalogu za hapšenje uneta je u Nemački pravni sistem izmenom Zakona o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima iz 1982. godine.²⁵⁸ Nemački zakonodavac se odlučio da evropski nalog za hapšenje predstavlja poseban način ekstradicije, umesto da se uspostavlja novi način predaje. Na taj način je u Nemačkoj napravljena razlika između međunarodne i evropske ekstradicije.²⁵⁹

Odlučujući po žalbi na predaju nemačkog državljanina Španiji, Savezni ustavni sud Nemačke ocenjivao je usaglašenost odredbi kojim je uveden evropski nalog za hapšenje sa Ustavom Nemačke i zaključio da su odredbe o izručenju domaćih državljanina ništavne i u suprotnosti sa članom 16. stav 2. Ustava Nemačke. Smatrao je da je izručenje nemačkih državljanina u suprotnosti s načelom zakonitosti koje je garantovano Ustavom i da građani ne mogu da se izručuju protiv njihove volje državi čiji pravni sistem ne poznaju i u koji nemaju

²⁵⁷ M. Fichera, *op. cit.*, стр. 127.

²⁵⁸ Act to Implement the Framework Decision on the European Arrest Warrant and the Surrender Procedures between the Member States of the European Union (European Arrest Warrant Act) od 21. jula 2004, Federal Law Gazette I, 2004, str. 1748.

²⁵⁹ A. Sinn, L. Wörner (2007) The European arrest warrant and its implementation in Germany – its constitutionality, laws and current developments, *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik*, br. 5, str. 204–220.

poverenja.²⁶⁰ U odluci Saveznog ustavnog suda navedeno je i da Akt o sprovođenju evropskog naloga za hapšenje nije uključio sve odredbe Okvirne odluke, posebno one koje se odnose na mogućnost odbijanja izvršenja naloga. Kao posledica ovakve odluke Saveznog ustavnog suda Nemačke i neizvršenja evropskih naloga za hapšenje koji se odnose na nemačke državljane, Španija i Mađarska su odbile da postupaju po nalogima koje izda Nemačka, jer Nemačka više ne primenjuje načelo uzajamnog priznanja tako da ne može očekivati da ga druge države poštuju. Prilikom donošenja odluke Savezni ustavni sud prevashodno se usmerio na koncepte legitimiteta, teritorije i državljanstva i zaštitu osnovnih prava, pa je u obrazloženju ukazivao na posebnu vezu između građana i države, kao i legitimna očekivanja građana da budu zaštićeni u okviru svoje države.²⁶¹

Savezni ustavni sud Nemačke, za razliku od Ustavnog suda Poljske, nije ocenjivao i ukazao na obaveze koje nemački sudovi imaju u tumačenju nacionalnog prava u skladu sa EU pravom.

Novi Zakon o sprovođenju Okvirne odluke usvojen je u julu 2006. godine kako bi uključio sve primedbe koje je Savezni ustavni sud izneo, i opet nije usvojen kao poseban zakon već kao odredbe Zakona o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima.²⁶² Prema novom Zakonu, nemački državljani mogu biti izručeni zbog vođenja krivičnog postupka ukoliko krivično delo pokazuje pravu vezu s teritorijom države koja je uputila zahtev.²⁶³ Ukoliko postoji veza s nemačkom teritorijom, postoji i uslov za obavezno odbijanje naloga, ukoliko postoji veza s državom koja je izdala nalog, obavezno je izvršenje naloga, a u maštovitim slučajevima proverava se da li postoji dvostruka kažnjivost.

Kao deo procesa pristupanja Poljske Evropskoj uniji, Poljska je bila u obavezi da unese u domaće zakonodavstvo veliki broj okvirnih odluka, uključujući i

²⁶⁰ BVerfG, 18. jul 2005, 2 BvR 2236/04. Više u: S. Mölders, (2005) European Arrest Warrant is Void – the Decision of the German Federal Constitutional Court of 18 July 2005, *German Law Review*, br. 7, str. 45–58.

²⁶¹ V. Mitsilegas (2006) The constitutional implications of mutual recognition in criminal matters in the EU. *Common Market Law Review*, Vol 43, br. 5, str. 1277–1311.

²⁶² H. Satzger, T. Pohl, (2006) The German Constitutional Court and the European Arrest Warrant: „Cryptic Signals“ from Karlsruhe, *Journal of International Criminal Justice*, No. 4, str. 686–701.

Act to Implement the Framework Decision on the European Arrest Warrant and the Surrender Procedures between the Member States of the European Union (European Arrest Warrant Act) od 20. jul 2006, Federal Law Gazette (Bundesgesetzblatt) I, 2006, str. 1721.

²⁶³ M. Fichera, *op. cit.*, str. 132.

Okvirnu odluku o evropskom nalogu za hapšenje. Odredbe o evropskom nalogu za hapšenje unete su u Zakonik o krivičnom postupku Poljske.²⁶⁴ Ustavni sud Poljske bio je pozvan da se izjasni da li je u skladu sa članom 55. stav 1. Ustava Poljske odredba člana 607t Zakonika o krivičnom postupku o izručenju poljskih državljana. Tokom postupka Glavni javni tužilac Poljske izneo je stav da odredbe Zakonika o krivičnom postupku nisu u suprotnosti sa članom 55. Ustava Poljske jer je izručenje zasnovano na bilateralnim ili međunarodnim ugovorima, dok je predaja koja je predviđena Okvirnom odlukom o evropskom nalogu za hapšenje zasnovana na pravnim tekovinama EU i inkorporisana u nacionalno zakonodavstvo država članica. Tako prema mišljenju Generalnog javnog tužioca pojmovi izručenje i predaja bi trebalo da se tumače kao različiti pravni instituti, a ne samo jezička razlika.²⁶⁵

Međutim, Ustavni sud je zaključio da su ekstradicija i predaja drugoj državi isti pojmovi i da su zabranjeni Ustavom Poljske.²⁶⁶ Odredba Zakonika o krivičnom postupku koja je omogućavala izručenje poljskih građana proglašena je neustavnom, a prilikom odlučivanja Ustavni sud nije želeo da uzme u obzir postojanje državljanstva EU. Sud je, međutim, predložio izmenu člana 55. Ustava kako bi se omogućila primena naloga za hapšenje, jer je Poljska u obavezi da na odgovarajući način primenjuje evropske okvirne odluke. Odredbe o evropskom nalogu za hapšenje i predaji domaćih državljana nastavile su da su primenjuju i narednih 18 meseci. Ustavni sud je u svojoj odluci predvideo 18 meseci kao vremenski rok potreban za usaglašavanje Zakonika sa Ustavom ili za izmenu Ustavu.²⁶⁷ U međuvremenu je u Poljskoj izmenjen Ustav 2006. godine, a zatim i Zakonik o krivičnom postupku, kako bi se omogućila odgovarajuća primena naloga.²⁶⁸

²⁶⁴ Zakonik o krivičnom postupku, 6. jun 1997, Službeni glasnik br. 89, tačka 555; odredbe kojima se unosi Okvirna odluka 2002/584/JHA o evropskom nalogu za hapšenje uključene su u Poglavlje 65a (članovi 607a–607j), kojima se uređuje izdavanje evropskog naloga za hapšenje od strane poljski vlasti i Poglavlje 65b (članovi 607 k–607zc), kojim se uređuje izvršenje evropskog naloga za hapšenje koji su izdali organi druge države članice EU.

²⁶⁵ Tačka 2.3. presude Ustavnog suda Poljske br. 01/05.

²⁶⁶ Presuda Ustavnog suda Poljske, P 01/05 od 27. aprila 2005.

²⁶⁷ Evropska komisija (2007) Izveštaj Komisije o sprovođenju Okvirne odluke Saveta od 13. juna 2002 godine o evropskom nalogu za hapšenje i postupku predaje između država članica, COM(2007) 407, str. 5.

²⁶⁸ K. Bem, (2006) *The European Arrest Warrant and the Polish Constitutional Court Decision of 27 April 2005*, U: E. Guild (ur), *Constitutional Challenges to the European Arrest Warrant: a challenge for European Law: the merging of internal and external Security*, Wolf Legal Publisher.

U Češkoj Republici, slično kao u Poljskoj, odredbe o Okvirnoj odluci o evropskom nalogu za hapšenje unete su u Zakonik o krivičnom postupku.²⁶⁹ Akt o primeni Okvirne odluke usvojen je u julu 2004. godine. U novembru 2004. godine grupa poslanika dostavila je predlog Ustavnom sudu Republike Češke za proglašenje Akta ništavnim. Međutim, Ustavni sud je odlučio da odbije predlog.²⁷⁰ U odnosu na predmete u Poljskoj i Nemačkoj, u Republici Češkoj nije se radilo o žalbi lica čije se izručenje traži, već se samo tražilo izjašnjavanje Suda o primeni evropskog naloga za hapšenje. Prema mišljenju podnosioca predloga, odredbe izmenjenog Zakonika o krivičnom postupku predstavljaju kršenje Povelje o osnovnim pravima i slobodama, koji ima istu pravnu snagu kao i Ustav Republike Češke.²⁷¹ Član 14. stav. 4 Povelje o osnovnim pravima i slobodama Češke navodi da ni jedan građanin ne može biti primoran da napusti svoju državu. Podnosioci predloga su ukazali da je Vlada Republike Češke, prilikom podnošenja predloga izmene Zakonika o krivičnom postupku, predložila i amandman na član 14. Povelje, koji bi u izmenjenoj verziji predvideo izuzetak, da građani Češke mogu da se predaju drugoj državi članici EU ukoliko to proizlazi iz obaveza Češke kao države članice EU. Predloženi amandman na Povelju odbio je Donji dom Parlamenta, ali su izmene i dopune Zakonika o krivičnom postupku usvojene.²⁷²

Ustavni sud Češke je ukazao na prednosti članstva u EU i na mobilnost koju članstvo omogućava, ali da to sa druge strane postavlja nove zahteve u pogledu ekstradicije.²⁷³ Sud je zaključio da ukoliko građani Češke uživaju koristi koje proizlaze iz EU državljanstva, onda se može očekivati da se pored prednosti mora prihvatiti i određena odgovornost. Obrazloženje Ustavnog suda Češke uključuje i prihvatanje uzajamnog poverenje u krivično zakonodavstvo drugih država članica.

²⁶⁹ Act br. 141/1961 Coll. od 29. novembra 1961 o krivičnom postupku, više informacija u Council of the European Union (2008) Evaluation report on the fourth round of mutual evaluations: The practical application of the European arrest warrant and corresponding surrender procedures between Member States: Report on the Czech Republic, 15691/2/08, REV 2. Izmene Zakonika o krivičnom postupku usvojio je Parlament Republike Češke, 20. marta 2013, br. 140/2013 Coll. o međunarodnoj pravosudnoj saradnji u krivičnim stvarima.

²⁷⁰ Judgment of the Constitutional Court of the Czech Republic of 3rd May 2006—Pl. ÚS 66/04.

²⁷¹ Resolution of the Presidium of the Czech National Council of 16th December 1992 on the Declaration of the Charter of Fundamental Rights and Freedoms as a part of the constitutional order of the Czech Republic.

²⁷² Deo I, tačke 3, 4, 5 and 8; deo II, tačka 14. presude.

²⁷³ Deo VIII, tačka 70. presude.

Može se zaključiti da je Ustavni sud Češke našao način da tumači nacionalno pravo u skladu sa Okvirnom odlukom o evropskom nalogu za hapšenje i da izbegne direktan sukob sa odredbama Ustava.²⁷⁴

I Kipar je zbog pristupanja EU u maju 2014. godine bio u obavezi da unese u nacionalno zakonodavstvo Okvirnu odluku o evropskom nalogu za hapšenje. Kiparske vlasti su se odlučili da to bude u formi posebnog zakona.²⁷⁵ Lice koje je bilo suočeno sa ekstradicijom osporilo je evropski nalog za hapšenje jer je u suprotnosti sa odredbama Ustava, i to članom 12. stav 2f, kojim se predviđa mogućnost izručenja samo stranih državljana. Iako se radilo o ustavnopravnoj materiji, o predmetu je odlučivao Vrhovni sud Kipra.

Državni tužilac je istakao u postupku pred Vrhovnim sudom da evropski nalog za hapšenje i ekstradicija nisu identične procedure, i ukazao na nadređenost EU prava nad domaćim zakonodavstvom država članica.²⁷⁶ Državni tužilac je ukazivao da evropski nalog za hapšenje predstavlja hapšenje u skladu sa članom 11. stav 2(c) Ustava i ono je dozvoljeno za razliku od ekstradicije. Vrhovni sud je odbacio ovaj pristup i izneo stav da se evropski nalog za hapšenje ne nalazi na listi razloga koji opravdavaju hapšenje ili pritvor prema članu 11. stav 2(f), kao i da su procedure evropskog naloga za hapšenje različite od onih za hapšenje prema članu 11. stav 2(c). Vrhovni sud Kipra je takođe naveo da je predaja kiparskih državljana neustavna.²⁷⁷ Iako član 14. Ustava sadrži zabranu izručenja domaćih državljana, ne postoji neposredna odluka o usklađenosti kiparskog Ustava s odredbama Akta kojim je Okvirna odluka uneta u nacionalno zakonodavstvo.²⁷⁸

Posledica odluke kiparskog Vrhovnog suda bio je da Kipar neće biti u poziciji da izvrši evropske naloge za hapšenje protiv sopstvenih državljana dok se ne izmeni kiparski Ustav. Izmene Ustava stupile su na snagu u julu 2006. godine, a

²⁷⁴ E. Van Sliedregt, (2007) The European arrest warrant: between trust, democracy and the rule of law, Introduction. The European arrest warrant: extradition in transition, *European Constitutional Law Review*, Vol 3, br. 2, str. 244–252.

²⁷⁵ Akt o evropskom nalogu za hapšenje i procedure predaje traženih lica između država članica EU, 2004 (133(I)/2004) Službeni glasnik Republike Kipra, br. 3850, Appendix I, Pt. I, str. 2750; detalji su dostupni u Council of the European Union (2007) Evaluation report on the fourth round of mutual evaluations: The practical application of the European arrest warrant and corresponding surrender procedures between Member States: Report on Cyprus', 14135/2/07, REV2.

²⁷⁶ Council of the European Union (2005) Decisions of Supreme Courts and Constitutional Courts concerning the European Arrest Warrant, 14281/05, str. 2.

²⁷⁷ Presuda Vrhovnog suda br. 295/2005, Dokument Saveta br. 14281/05.

²⁷⁸ Council of the European Union (2005) Decisions of Supreme Courts and Constitutional Courts concerning the European Arrest Warrant, 14281/05, str. 2.

član 11. stav 2(f) je preformulisan tako da izričito dozvoljava izdavanje kiparskih državljana i izvršenje evropskih naloga za hapšenje.²⁷⁹

I u Belgiji je advokatsko društvo *Advocaten voor de Wereld* pokrenulo postupak za ocenu ustavnosti Zakona kojim je implementirana Okvirna odluka o evropskom nalogu za hapšenje. Međutim, Ustavni sud Belgije se obratio Sudu pravde EU, koji se u već navođenom predmetu *Advocaten voor de Wereld* izjasnio da je materija ekstradicije između država članica mogla da bude uređena i konvencijom, ali da Savet EU ima diskreciono ovlašćenje da izabere formu okvirne odluke ako su ispunjeni svi uslovi. Svojom odlukom Sud pravde EU je potvrdio da je upotreba evropskog naloga za hapšenje kao instrumenta krivičnopravne saradnje između država članica u skladu sa osnovnim načelima pravnog poretka EU.²⁸⁰

5.2. Evropski nalog za sprovođenje istrage

5.2.1. Istorijski razvoj

Slobodno kretanje dokaza je jedan od ciljeva u okviru oblasti slobode, bezbednosti i pravde i ključni element za efikasnu borbu protiv prekograničnog kriminala.²⁸¹ Slično razumevanje dokaza u EU imao je i Savet EU. U skladu sa Zaključcima Saveta u Tampereu iz 1999. godine dokazi koji su prikupljeni u skladu sa zakonom u jednoj državi članici trebalo bi da budu prihvatljivi u sudskom postupku u drugoj državi članici.²⁸² Posledica ovakvog stava Saveta je uključivanje u Program o uzajamnom priznanju iz 2001. godine ideje da je potrebno pripremiti instrument o uzajamnom priznanju odluka o obezbeđenju dokaza, kako bi se sprečio gubitak dokaza koji se nalazi na teritoriji druge države članice.²⁸³

²⁷⁹ A. Tsadiras (2007) Cyprus Supreme Court, Judgment of 7 November 2005 (Civil Appeal no. 294/2005) on the Cypriot European Arrest Warrant Law, *Common Mark Law Review*, Vol. 44, br. 5, str. 1515–1528

²⁸⁰ Z. Đurđević, (2007) Evropski sud pravde i legitimitet evropskog uhidbenog naloga, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, Vol. 14, broj 2, str. 1021–2028.

²⁸¹ S. Gless, (2006) Free movement of evidence in Europe, U: *El derecho procesal penal en la Union Europea*. Madrid, str. 123.

²⁸² Savet EU, Zaključci predsedništva, Tampere, 15-16. oktobar 1999.

²⁸³ Mera broj 6 Programa o uzajamnom priznanju.

Dva instrumenta uzajamnog priznanja donete su početkom dvehiljaditih, i to 2003. godine Okvirna odluka Saveta o izvršenju odluka o zamrzavanju imovine i obezbeđenju dokaza u Evropskoj uniji²⁸⁴ i 2008. godine Okvirna odluka o evropskom nalogu o dokazima.²⁸⁵ U Okvirnoj odluci o izvršenju naloga za zamrzavanje imovine ili dokaza u Evropskoj uniji rešava se pitanje nužnosti hitnog priznavanja naloga, kako bi se sprečilo uništavanja, menjanje, prebacivanje, prenošenje ili bacanje dokaza. Međutim, ovom Okvirnom odlukom se uređuje samo deo pitanja pravosudne saradnje u krivičnim stvarima u pogledu dokaza, dok je prenos dokaznog materijala ostavljen u okviru postupaka uzajamne pravne pomoći. Okvirna odluka o evropskom nalogu o dokazima je instrument uzajamnog priznanja sudskih odluka koji se odnosio na pribavljanje predmeta, dokumenata i podataka za korišćenje u krivičnim postupcima.

Evropski nalog o dokazima predstavljao je prvi mehanizam jedinstvenog i efikasnog načina prikupljanja predmeta, dokumenata i podataka za potrebe krivičnog postupka.²⁸⁶ S obzirom da se odnosio samo na dokaze koji su već prikupljeni, ovaj instrument je imao ograničenu primenu u prekograničnoj saradnji. Na sve dokaze koji se nalaze van domašaja primene evropskog naloga za izvođenje dokaza morala su da se primenjuju pravila međunarodne pravne pomoći.²⁸⁷

Stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona i opšteg okvira koji omogućava približavanje propisa u oblasti prihvatljivosti dokaza u krivičnim stvarima sa prekograničnim elementom u EU podstaklo je debatu o donošenju novih instrumenata uzajamne pravne pomoći koji bi se odnosili na sve vrste dokaza. Diskusiju o novom mehanizmu za pribavljanje dokaza pokrenula je Evropska

²⁸⁴ Okvirna odluka Saveta 2003/577/JHA od 22. jula 2003. o izvršenju odluka o zamrzavanju imovine i obezbeđenju dokaza u Evropskoj uniji, OJ L 196, str. 45-55.

²⁸⁵ Okvirna odluka Saveta 2008/978/JHA od 18. decembra 2008 o evropskom nalogu o dokazima u svrhu pribavljanja predmeta, dokumenata i podataka za korišćenje u krivičnim postupcima, OJ L 350, str. 72-92.

²⁸⁶ G. Vermeulen, W. De Bondt, Y. Van Damme, (2010) *EU cross-border gathering and use of evidence in criminal matters: Towards mutual recognition of investigative measures and free movement of evidence?*. Antwerpen, Maklu, str. 47.

²⁸⁷ Evropski nalog o dokazima, koji su države počele da primenjuju od januara 2011, odnosi se na predmete, dokumenta ili podatke pribavljene u skladu s procesnim zakonskim odredbama, kao što su nalozi za davanje na uvid dokumenta, ali i pretres i zaplenu, odnosno oduzimanje. Međutim, ne odnosi se na uzimanje izjava, na bilo koji način, od osumnjičenih, optuženih, svedoka ili oštećenih. Nalog se, takođe, nije odnosio na procesne istražne radnje koje obuhvataju pribavljanje dokaza u realnom vremenu, kao što su presretanje komunikacije i nadziranje bankovnih računa.

komisija objavljivanjem Zelene knjige o pribavljanju dokaza u krivičnim stvarima iz jedne države članice u drugu i obezbeđivanju njihove prihvatljivosti,²⁸⁸ a preuzeo je Evropski savet u Stokholmskom programu iz 2009. godine. Imajući u vidu ograničenu primenu evropskog naloga za izvođenje dokaza Evropski savet je inicirao pripremu evropskog naloga za sprovođenje istrage, kao sveobuhvatnog sistema za prikupljanje dokaze u predmetima sa prekograničnim elementom.²⁸⁹

Grupa država članica je 2010. godine podnela Inicijativu o evropskom nalogu za istragu u krivičnim stvarima u cilju stvaranja jednog delotvornog i fleksibilnog instrumenta.²⁹⁰ Nakon višegodišnjih diskusija u aprilu 2014. godine usvojen je pravni okvir za uspostavljanje slobodnog kretanja dokaza u okviru Evropske unije u formi evropskog naloga za istragu. Uputstvom je predviđena obaveza za države članice EU da ovo uputstvo unesu u nacionalne propise do maja 2017. godine.²⁹¹

5.2.2. Oblast primene

U Preambuli Uputstva kao cilj se navodi uzajamno priznanje odluka donetih za izvođenje dokaza²⁹² i uspostavljanje jedinstvenog režima za prikupljanje dokaza.²⁹³ Efikasno rešavanje predmeta predstavlja ključni element ne samo efikasnosti krivičnog pravosuđa, već i kvaliteta. Cilj evropskog naloga za sprovođenje istrage je da obezbedi efikasno pribavljanje i prenos dokaza.²⁹⁴ Pojednostavljenje procedure krivičnopravne saradnje u okviru Evropske unije olakšava neposrednu saradnju pravosuđa država članica EU, a procesni zahtevi

²⁸⁸ Commission of the European Communities (2009) Green Paper on obtaining evidence in criminal matters from one Member State to another and securing its admissibility, COM(2009) 624 final.

²⁸⁹ Tačka 3.1.1 Evropski savet, Stokholmski program – otvorena i bezbedna Evropa koja služi i štiti građane, OJ C 115/01 od 04.05.2010.

²⁹⁰ Inicijativa Kraljevine Belgije, Republike Bugarske, Republike Estonije, Kraljevine Španije, Republike Austrije, Republike Slovenije i Kraljevine Švedske za donošenje uputstva o evropskom nalogu za istragu, OJ C 165/22 od 24. juna 2010.

²⁹¹ Uputstvo 2014/41/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 3. aprila 2014. o evropskom nalogu za istragu u krivičnim stvarima, OJ L 130, str. 1-36.

²⁹² Tačka 38. Uputstva 2014/41/EU o evropskom nalogu za istragu.

²⁹³ Tačka 24. Uputstva 2014/41/EU o evropskom nalogu za istragu.

²⁹⁴ T. Bugarski, M. Pisarić (2016) Uzajamno priznavanje sudskih odluka kao osnov pribavljanja i prenosa dokaza u krivičnom postupku, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, br. 4 str. 1188.

se ograničavaju samo na one koji su nužno neophodni kako bi se smanjilo opterećenje za pravosudne vlasti i kako se ne bi obeshrabrili u saradnji. Pojednostavljene procedura, takođe ima za posledicu smanjenje troškova postupka.

Kao i kod evropskog naloga za hapšenje i Uputstvo zamenjuje odgovarajuće odredbe nekoliko međunarodnih akata. Od 22. maja 2017. godine, kada je Uputstvo počelo da se primenjuje, zamenjuje odredbe Evropske konvencije Saveta Evrope o uzajamnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima iz 1959. godine i dva dodatna protokola, Konvencije o implementaciji Šengenskog sporazuma i Konvencije o uzajamnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima između država članica EU i Protokol uz Konvenciju.²⁹⁵ Kada su u pitanju Okvirne odluke iz 2003. i 2008. godine prestaju da važe i zamenjuju se ovim Uputstvom. Primena Uputstva ne sprečava države članice da sklope ili nastave da primenjuju bilateralne ili multilateralne sporazume i nakon 2017. godine, s tim što su u obavezi da o tome obaveste Evropsku komisiju.²⁹⁶

Uputstvo prihvata različitosti nacionalnih pravnih sistema u oblasti sprovođenja istrage i prikupljanja dokaza, jer su ova pitanja tesno povezana sa pravnom kulturom i istorijom svake države članice EU.

Evropski nalog za sprovođenje istrage se u članu 1. stav 1. Uputstva definiše kao sudska odluka koju su izdale ili odobrile pravosudne vlasti države članice da se preduzme jedna ili više posebnih istražnih radnji u drugoj državi članici u cilju prikupljanja dokaza. Evropski nalog može da se izda i za prikupljanje dokaza koji se već nalaze u posedu nadležnih organa zamoljene države. Evropski nalog za sprovođenje istrage odnosi se na sve istražne radnje i prikupljanje dokaza u krivičnom postupku,²⁹⁷ ali obuhvata i upravne postupke koji imaju krivičnih elemenata i ispunjavaju jasno definisane kriterijume.²⁹⁸ Takođe, evropski nalog za istragu može da se izda i kada su u pitanju krivična dela ili upravni postupci protiv pravnih lica, kada ona mogu biti odgovorna ili kažnjena u državi članici u kojoj se izdaje nalog. Evropski nalog za istragu ne izdaje se kod uspostavljanja zajedničkog istražnog tima i prikupljanja dokaza u takvom timu.²⁹⁹

²⁹⁵ Član 34. stav 1. Uputstva.

²⁹⁶ Član 34. stav 4. Uputstva.

²⁹⁷ G. Vermeulen, W. De Bondt (2015) *Justice, home affairs and security: European and international institutional and policy development*, Maklu, Antwerpen, str. 123.

²⁹⁸ Član 4. Uputstva.

²⁹⁹ Član 3. Uputstva.

I evropski nalog za istragu kao i evropski nalog za hapšenje predviđa neposrednu komunikaciju između nacionalnih organa država članica.³⁰⁰ Organ koji izdaje nalog može biti sudija, sud, istražni sudija, javni tužilac koji postupuje u konkretnom predmetu, ili bilo koji drugi nadležan istražni organ prema propisima o krivičnom postupku države izdavanja.³⁰¹ Međutim, određivanje nacionalnih organa ne predstavlja prepreku da države članice imenuju centralno telo koje pomaže nadležnim organima.

Izdavanje evropskog naloga za sprovođenje istrage može da zahteva i osumnjičeno ili okrivljeno lice, ili advokat u njihovo ime, a u skladu sa domaćim krivičnim postupkom i odgovarajućim pravima okrivljenog.³⁰²

Organ koji izdaje evropski nalog za istragu može da ga izda samo u slučaju da su ispunjeni određeni uslovi: izdavanje evropskog naloga za sprovođenje istrage je nužan i proporcionalan zahtev za konkretan predmet imajući u vidu prava osumnjičenog i okrivljenog, i ukoliko bi istražne radnje koje se zahtevaju evropskim nalogom za sprovođenje istrage mogle da se nalože pod istim uslovima u sličnom domaćem slučaju.³⁰³ Ispunjenost uslova procenjuje organ izdavanja naloga u svakom pojedinačnom slučaju. Kada organ izvršenja naloga ima razloga da veruje da navedeni uslovi nisu ispunjeni, obratiće se organu izdavanja naloga da proveri njegovu važnost. Nakon konsultacije organ izdavanja može da povuče nalog.

Organ izdavanja naloga može da ga pošalje direktno organu izvršenja na propisanom obrascu koji čini sastavni deo Uputstva.³⁰⁴ Ovakav pristup je već primenjen kod evropskog naloga za hapšenje, a cilj je pojednostavljene procedura za organe izdavanja. Evropski nalog za istragu mora da sadrži podatke o organu izdavanja, predmet naloga i razloge za izdavanje, opis krivičnog dela koje je predmet istrage ili postupaka i važeće odredbe krivičnog prava države izdavanja, opis zatražene istražne mere i dokaza koje je potrebno pribaviti.³⁰⁵

³⁰⁰ Član 7. Uputstva.

³⁰¹ Član 2(c) Uputstva.

³⁰² Član 1. stav 3. Uputstva.

³⁰³ M. Matić Bošković, (2021) Međunarodna krivičnopravna saradnja i tehnička sredstva kao način realizacije pojedinih oblika međunarodne krivičnopravne saradnje, U: Bejatovic, S., (ur.), *Videolink i druga tehnička sredstva kao način preduzimanja procesnih radnji u kaznenom postupku (norma, praksa i poželjni slučajevi širenja mogućnosti primene)*, OEBS, Beograd, str. 95-107, str. 101.

³⁰⁴ Aneks A Uputstva.

³⁰⁵ Član 5. stav 1. Uputstva.

Kao i kod evropskog naloga za hapšenje i kod evropskog naloga za istragu, svaka država članica treba da navede koji jezik od zvaničnih jezika u EU će koristiti u primeni evropskog naloga za istragu.³⁰⁶

Uputstvom se izričito predviđa da država izvršenja bez daljih formalnosti priznaje evropski nalog za istragu koji je prosleđen u skladu sa Uputstvom i obezbeđuje izvršenje naloga na isti način i pod jednakim uslovima kao da je istražnu radnju odredio organ države izvršenja.³⁰⁷

Iako je evropski nalog za istrage zasnovan na uzajamnom priznanju, Uputstvom su predviđeni razlozi za nepriznavanja ili neizvršenje naloga.³⁰⁸ Iako su organi države izvršenja u obavezi da priznaju i izvrše nalog, mogu odbiti ako prema pravu države izvršenja postoji imunitet ili povlastica koja onemogućava izvršenje, ukoliko bi izvršenje štetilo nacionalnoj bezbednosti, ako istražna radnja ne bi bila odobrena u sličnom domaćem slučaju, ukoliko je izvršenje u suprotnosti sa načelom *ne bis in idem*, ne predstavlja krivično delo prema pravu države izvršenja, postoje opravdani razlozi za sumnju da bi se izvršenjem povredila osnovna prava garantovana Poveljom o osnovnim pravima EU, ili je korišćenje istražne mere ograničeno na osnovu prava države izvršenja na krivična dela koja ne obuhvata nalog.

Imajući u vidu da se evropskim nalogom za istragu mogu zahtevati različite istražne radnje koje možda ne postoje u svim državama članicama EU, postavlja se pitanje sprovođenja tih radnji. Određene istražne radnje mogu biti ograničene na neke kategorije lica ili krivičnih dela, koje se razlikuju između država članica, što može imati za posledicu da države neće odobriti izvršenje radnji zahtevanih evropskim nalogom, jer bi time narušili svoj pravni sistem.³⁰⁹ Kao što države mogu da odluče da se određene istražne radnje preduzimaju u drugoj državi zbog efikasnijeg prikupljanja dokaza, tako i učinioci krivičnih dela mogu da se kriju u državama gde je najteže da se prikupe dokazi protiv njih.³¹⁰

Uputstvom su predviđeni kratki rokovi za postupanje po nalogu. Tako je rok za donošenje odluke o priznanju ili izvršenju naloga 30 dana. U pojedinim

³⁰⁶ Član 5. stav 2. Uputstva.

³⁰⁷ Član 9. stav 1. Uputstva.

³⁰⁸ Član 11. Uputstva.

³⁰⁹ A. Mangiaracina, (2014) A new and controversial scenario in the gathering of evidence at the European level: the proposal for a directive on the European investigation order, *Utrecht Law Review*, Vol. 10, br. 1, str. 118.

³¹⁰ G. Vermeulen, (2011) *Free gathering and movement of evidence in criminal matters in the EU: Thinking beyond borders, striving for balance, in search of coherence*, Antwerpen, Maklu, str. 33.

slučajevima rokovi mogu biti i kraći. Istražna radnja mora biti preduzeta u periodu od 90 dana od donošenja odluke o izvršenju. U određenim slučajevima, evropski nalog za sprovođenje istrage može se koristiti i za preduzimanje privremenih mera, kako bi se sprečilo uništenje, izmena, premeštanje ili sklanjanje dokaza. U tim slučajevima odluka o izvršenju naloga se donosi u roku od 24 časa.

Kada su u pitanju procesna prava učesnika krivičnog postupka, činjenica da se dokazi prikupljaju u drugoj državi članici ne bi trebalo da utiče na zagarantovana prava, posebno ne na pravo na pravično suđenje.

Uputstvom o evropskom nalogu za sprovođenje istrage predviđa se i saslušanje kao istražna radnja. Dve vrste saslušanja su uređene Uputstvom, i to saslušanje putem videokonferencije ili druge vrste audiovizuelnog prenosa i saslušanje putem telefonske konferencije.

Kada je u pitanju saslušanje putem videokonferencije ili druge vrste audiovizuelnog prenosa, moguće je da se lice nalazi na teritoriji države kojoj je upućen nalog i da je potrebno da bude saslušano kao svedok ili veštak. Država koja izdaje nalog može da zahteva saslušanje svedoka ili veštaka putem videokonferencije ili drugog audiovizuelnog prenosa. Takođe, evropski nalog za izvođenja dokaza može biti izdat i za saslušanja osumnjičenih ili okrivljenih.

Nakon sprovedenog saslušanja, organ koji je postupio pa nalogu dostaviće zapisnik sa saslušanja u kojem su navedeni svi relevantni podaci uključujući datum i mesto saslušanja, identitet saslušane osobe, identitet i funkcije drugih učesnika saslušanja, položene zakletve i tehničke uslove pod kojima je saslušanje obavljeno. Zapisnik je dužan da dostavi organ države koja postupa po zahtevu organa koji je izdao nalog.

Svaka država članica je dužna da u slučaju da osoba koja se sasluša odbije da svedoči ili da da istinit iskaz, preduzme mere neophodne da se obezbedi primena nacionalnog prava na isti način kao da se saslušanje odvija u okviru nacionalnog postupka.³¹¹

Kada je u pitanju saslušanje putem telefonske konferencije, moguće je da se osoba nalazi na teritoriji jedne države članice EU i da je potrebno da bude saslušana kao svedok ili veštak u drugoj državi članici. Organ druge države članice koji je izdao nalog, može kada nije primereno ili moguće da se osoba koja

³¹¹ Član 24. stav. 1, 6. i 7. Uputstva 2014/41/EU o evropskom nalogu za sprovođenje istrage.

treba da bude saslušana pojavi na njenoj teritoriji, da izda evropski nalog za sprovođenje istrage za saslušanje svedoka ili veštaka putem telefonske konferencije.

Organ izvršenja dostavlja dokaze koji su prikupljeni ili koji su već u posedu nadležnih organa države izvršenja.³¹² Međutim, ukoliko je uložen pravni lek dostavljanje dokaza može se odložiti do donošenja odluke o pravnom leku.

Iako su rokovi za sprovođenje evropskog naloga za istrage znatno kraći od instrumenata međunarodne pravne pomoći, Uputstvom se predviđa rok od 120 dana za sprovođenje (30 dana rok za odlučivanje organa za izvršenje i 90 dana za sprovođenje istražne radnje) što predstavlja problem kada su u pitanju elektronski dokazi koje je lako ukloniti.³¹³ Problem sa elektronskim dokazima još više dobija na značaju kada se ima u vidu da su elektronski dokazi relevantni za 85% krivičnih istraga.³¹⁴ Kako bi se prevazišli utvrđeni problemi Evropska komisija je u aprilu 2018. godine predložila donošenje Uredbe o evropskom nalogu za dostavljanje i evropskom nalogu za čuvanje elektronskih dokaza u krivičnim stvarima.³¹⁵ Međutim, diskusija o ovom instrumentu još uvek traje jer otvara pitanja zaštite osnovnih prava.³¹⁶

³¹² Član 13. stav 1. Uputstva.

³¹³ Matić Bošković, M., (2021) Impact of Modern Technologies on Free Movement of Evidence in European Union, *Revija za kriminologiju i krivično pravo*, br. 3, str. 123-140.

³¹⁴ European Commission, COM(2018) 225, Impact Assessment - Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on European Production and Preservation Orders for electronic evidence in criminal matters and Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council laying down harmonised rules on the appointment of legal representatives for the purpose of gathering evidence in criminal proceedings.

³¹⁵ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on European Production and Preservation Orders for electronic evidence in criminal matters, COM/2018/225 final.

³¹⁶ European Parliament, Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/LIBE-PR-642987_EN.pdf i An assessment of the Commission's proposals on electronic evidence, DG for Internal Policies of the Union. <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2018/sep/ep-study-electronic-evidence.pdf>

5.3. Evropski nalog za nadzor kao alternativa pritvoru

5.3.1. Istorijski razvoj

Prema mišljenju velikog broja autora pritvor predstavlja izuzetnu meru procesne prinude za obezbeđenje prisustva okrivljenog i za nesmetano vođenje krivičnog postupka.³¹⁷ S obzirom da se radi o najtežoj meri, trebalo bi procenjivati svrsihodnost u svakom konkretnom slučaju i primenjivati kada god je to moguće druge instrumente obezbeđenja prisustva osumnjičenog.³¹⁸ I u Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima iz 1950. godine se u članu 5. stav 1(c) navodi se da se pritvor primenjuje kada je to opravdano potrebno da bi se predupredilo izvršenje krivičnog dela ili bekstvo po njegovom izvršenju.

U Evropskoj uniji do 2009. godine nije postojao instrument koji bi omogućio uzajamno priznanje mera nadzora iz jedne države članice u drugu, kao što je na primer javljanje nadležnom organu ili zabrana putovanja.

O uzajamnom priznanju naloga za alternative pritvoru govori se u Zaključcima Saveta iz Tamperea iz 1999. godine i to u tački 36. gde se ističe da bi trebalo da se primenjuje na naloge koji su izdati u krivičnom postupku pre početka suđenja. Već u Programu uzajamnog priznanja iz 2001. godine predloženo je donošenje instrumenta uzajamnog priznanja i neposrednog sprovođenja alternativa pritvoru. U Programu se navodi da ovaj instrument treba da se primenjuje na svako lice protiv kojeg je pokrenut krivični postupak u jednoj državi članici i koje je otišlo u drugu državu članicu, a instrumentom je potrebno urediti kako će se takve mere nadzirati i koje kazne se primenjuju u slučaju kršenja.³¹⁹ Dalje korake preduzima Evropska komisija, koja je 2004. godine pripremila Zelenu knjigu o uzajamnom priznanju mera nadzora kao alternative pritvoru, jer je prekomerna upotreba pritvora prepoznata kao jedan od razloga za prenaseljenost zatvora.³²⁰ Evropski parlament je pozvao Komisiju i Savet da preduzmu aktivnosti u donošenju instrumenta u oblasti alternativa

³¹⁷ M. Škulić, (2019) Pritvor kao mera obezbeđenja prisustva okrivljenog u krivičnom postupku (krivičnoprocesno zakonodavstvo Srbije – norma i praksa), U: S. Bejatović (ur) *Pritvor i druge mere obezbeđenja prisustva okrivljenog u krivičnom postupku (međunarodni pravni standardi, regionalna iskustva i primena)*, OEBS Misija u Srbiji, Beograd, str. 40.

³¹⁸ A. Ashworth, (2015) *Sentencing and criminal justice*, Cambridge University Press, Cambridge.

³¹⁹ Mera br. 10 Program uzajamnog priznanja.

³²⁰ European Commission (2004) Green paper on mutual recognition of non-custodial pre-trial supervision measures, COM(2004)562 final, str. 3.

prитvoru, a od država članica da ograniče primenu pritvora koliko god je to moguće.

Evropska komisija pripremila je Predlog okvirne odluke o evropskom nalogu o merama nadzora kao alternativni pritvoru.³²¹ Osnovni cilj ovog instrumenta je da se pritvor zameni alternativnom merom nadzora i da se izvršenje mere prenese u državu članicu u kojoj osumnjičeno lice ima prebivalište. Ovakvo rešenje bi omogućilo da se mere nadzora primenjuju na osumnjičeno lice dok nastavlja sa svojim životnim aktivnostima i dok se suđenje ne održi u stranoj državi članici. Pregovori oko sadržine teksta Okvirne odluke trajali su tri godine, dok Savet nije usvojio konačnu verziju 2009. godine.

Okvirna odluka 2009/829/JHA,³²² kojom je uveden evropski nalog za nadzor je jedan od poslednjih pravnih akta usvojenih u okviru trećeg stuba EU. Iako je usvojena pre stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, Okvirna odluka po rešenjima ne pripada prvom talasu instrumenata uzajamnog priznanja u krivičnim stvarima u kojima je naglasak bio na represivnoj i delotvornoj reakciji na prekogranični kriminal.³²³ Evropski nalog za nadzor sadrži i represivne elemente, ali i elemente zaštite osumnjičenog.³²⁴

5.3.2. Oblast primene

Okvirna odluka 2009/829/JHA utvrđuje pravila u skladu s kojima jedna država članica priznaje odluku o merama nadzora izdatu u drugoj državi članici kao alternativu pritvoru, prati mere nadzora uvedene za fizičko lice i predaje to lice državi izdavanja u slučaju kršenja tih mera.³²⁵

Okvirna odluka doneta je u cilju da se obezbedi pravilan tok postupka i dostupnost lica za suđenje, kao i da se poveća bezbednost žrtava i javnosti. Cilj

³²¹ European Commission (2006): Proposal for a Council Framework Decision on the European supervision order in pre-trial procedures between Member States of the European Union, COM (2006) 468 final.

³²² Okvirna odluka Saveta 2009/829/JHA od 23. oktobra 2009. o primeni načela uzajamnog priznanja odluka o merama nadzora između država članica EU kao alternative privremenom pritvoru, OJ L 294, str. 20-40.

³²³ S. Quattrocolo, (2020) The European Supervision Order: The Need for a New Culture of Combating Impunity, U: L. Marin, S. Montaldo, (ur.) *The Fight Against Impunity in EU Law*, Hart Publishing, str. 157-169.

³²⁴ D. Sayers, (2014) Protecting Fair Trial Rights in Criminal Cases in European Union: Where does the Roadmap take us?, *Human Rights Law Review*, Vol 14, str. 733-735.

³²⁵ Član 1. Okvirne odluke

Okvirne odluke je da omogući nadzor nad kretanjem okrivljenog i time zaštiti javnost, s obzirom na rizik kojem je izložena. U trenutku donošenja Okvirne odluke, javnost je bila izložena riziku jer je tadašnji sistem predviđao samo pritvor ili nenadzirano kretanje.³²⁶ Uvođenjem alternativa pritvoru dodatno će se obezbediti pravo građana koji poštuju zakon da budu bezbedni. Sa druge strane, Okvirnom odlukom bi trebalo da se obezbedi veća sloboda i poštovanje pretpostavke nevinosti u okviru EU.³²⁷

Pored navedenih ciljeva, Okvirnom odlukom bi trebalo da se spreči diskriminacija između lica koja nisu rezidenti u državi u kojoj se vodi postupak i onih koji su rezidenti. Pre usvajanja Okvirne odluke nadležni organi države u kojoj se vodio krivični postupak najčešće su određivali pritvor nerezidentima osumnjičenim ili optuženim za krivična dela, zbog veće opasnosti od bekstva, dok su alternative pritvoru bile dostupne samo rezidentima države u kojoj se vodi postupak.³²⁸

Okvirna odluka 2009/829/JHA o evropskom nalogu za nadzor je u skladu sa drugim pravnim instrumentima o uzajamnom priznanju kojima su glavni ciljevi rehabilitacija i reintegracija osuđenog lica u društvo. Posebno postoji usklađenost između Okvirne odluke 2009/829/JHA o evropskom nalogu za nadzor i Okvirne odluke 2008/947/JHA o uzajamnom priznanju probacionih mera i alternativnih sankcija.³²⁹

Sporazumi i aranžmani koje su države članice imale potpisane u trenutku kada je Okvirna odluka stupila na snagu nastavljaju da se primenjuju ukoliko omogućavaju da ciljevi Okvirne odluke budu prošireni.³³⁰

Okvirna odluka obuhvata sva krivična dela i nije ograničena na određene vrste krivičnih dela, već se primenjuju određene mere nadzora kao što su obaveza lica da nadležni organ u državi izvršenja obavesti o svakoj promeni boravišta, ograničenje ulaska u određene prostore, mesta ili područja u državi izdavanja ili državi izvršenja naloga, obavezu da određeno vreme ostane na određenom mestu, ograničenje u vezi s napuštanjem državnog područja države izvršenja i obavezu javljanja određenom organu u određeno vreme.³³¹ Pored

³²⁶ Tačka 3. Preambule Okvirne odluke.

³²⁷ Tačka 4. Preambule Okvirne odluke.

³²⁸ Green Paper on the Application of the EU Criminal Justice Legislation in the Field of Detention COM (2011) 327 final.

³²⁹ Više o ovoj Okvirnoj odluci u sledećem poglavlju.

³³⁰ Član 26. Okvirne odluke.

³³¹ Član 8. stav 1. Okvirne odluke.

navedenih mera koje će države priznavati i izvršavati, za druge mera države članice će obavestiti Savet ukoliko su spremne da ih sprovede. U tu grupu mera spadaju obaveza neučestvovanja u određenim aktivnostima, obaveza polaganja jemstva, obaveza terapijskog lečenja ili lečenja od zavisnosti, obaveza izbegavanja kontakta s određenim predmetima koji su povezani sa krivičnim delom.³³²

Kao i kod drugih instrumenata uzajamnog priznanja i kod naloga za nadzor sva zvanična komunikacija se odvija neposredno između nadležnih organa.³³³ Međutim, svaka država članica može odrediti i centralni organ ili više centralnih organa za pružanje pomoći nadležnim organima, ali ta pomoć može biti samo administrativna.³³⁴ Nalog se prosleđuje na standardnom obrascu koji se nalazi u Prilogu Okvirne odluke.³³⁵

I ovim instrumentom uzajamnog priznanja uvodi se delimično ukidanje zahteva provere dvostruke kažnjivosti za grupu od 32 krivična dela.³³⁶

Nadležno telo države izdavanja određuje dužinu perioda tokom kojeg se primenjuje odluka o merama nadzora i da li je tu odluku moguće produžiti, kao i dužinu privremenog period tokom kojeg je potrebno praćenje mera nadzora.³³⁷

U pogledu rokova, Okvirnom odlukom se predviđa da nadležni organ države izvršenja odlučuje o priznanju odluke što je pre moguće, a najduže u roku od 20 radnih dana.³³⁸ Ako je protiv odluke uložen pravni lek, rok za priznavanje se produžava za dodatnih 20 radnih dana.³³⁹ Država izvršenja može u određenim slučajevima prilagoditi mere nadzora vrsti mera koje se primenjuju u okviru prava države izvršenja na ekvivalentna krivična dela.³⁴⁰ Međutim, uslov je da se organ izdavanja složi sa prilagođavanjem mere nadzora u državi izvršenja.³⁴¹

Takođe, nadležno telo države izvršenja može da odbije da prizna odluku o merama nadzora iz razloga propisanih Okvirnom odlukom, a to su nepotpuna ili neodgovarajuća dokumentacija, kršenje načela *ne bis idem*, zastarelosti dela,

³³² Član 8. stav 2. Okvirne odluke.

³³³ Član 10. Okvirne odluke.

³³⁴ Član 7. Okvirne odluke.

³³⁵ Član 10. stav 1. Okvirne odluke.

³³⁶ Član 14. stav 3. Okvirne odluke.

³³⁷ Član 10. stav 5. Okvirne odluke.

³³⁸ Član 12. stav 1. Okvirne odluke.

³³⁹ Član 12. stav 2. Okvirne odluke.

³⁴⁰ Član 13. Okvirne odluke.

³⁴¹ R. Jurka, I. Žentelyte, (2017) European Supervision Order – Is It the Ballast for Law Enforcement or the Way out of the Deadlock, *Journal of Eastern European Criminal Law*, br. 1, str. 36.

postojanje imuniteta, ili ukoliko lice zbog godina života nije krivično odgovorno za delo.³⁴²

Prilikom sprovođenja nadzora u slučaju da lice prekrši nalog za nadzor, organ izvršenja je u obavezi da obavesti organ izdavanja naloga.³⁴³ Obaveštenje se dostavlja u standardizovanoj formi koja je data u prilogu Okvirne odluke.

Kao što su mnoge države članice istakle kao mogući problem,³⁴⁴ potvrđeno je u praksi, da je veoma mali broj izdatih evropskih naloga za nadzor.³⁴⁵ Iako su države članice imale vremena da ga unesu u nacionalne propise do 1. decembra 2012. godine, tokom decenije primene pokazalo se da ovaj instrument nije iskorišćen u punoj meri. Međutim, razlog za to nisu nedostaci instrumenta, već potreba za promenom pravne kulture. Naime, prema podacima 23% ukupne zatvorske populacije u Evropi čine lica u pritvoru,³⁴⁶ što pokazuje da se pravosudni organi češće odlučuju za pritvor u odnosu na alternative pritvoru.

³⁴² Član 15. Okvirne odluke.

³⁴³ Član 19. stav 3. Okvirne odluke.

³⁴⁴ European Commission (2006) Proposal for a Council Framework Decision on the European supervision order in pre-trial procedures between Member States of the European Union, COM (2006) 468 final, str. 6

³⁴⁵ Fair Trials (2019) Justice in Europe – Annual Report 2018-2019.

³⁴⁶ Fair Trials (2020) Justice in Europe – Annual Report 2020, str. 13.

5.4. Izvršenje probacionih mera i alternativnih sankcija

5.4.1. Istorijski razvoj

Savremeno krivično pravo odlikuje naglašena intencija kreiranja alternativa klasičnom kažnjavanju.³⁴⁷ Karakteristike alternativa su da su jeftinije za državu, posebno u odnosu na kaznu zatvora, omogućavaju rasterećene zatvorskog sistema, pogodnije su za učinioca, ali i adekvatnije za žrtvu jer omogućavaju određene oblike satisfakcije.³⁴⁸ Sistem alternativnih sankcija se u državama Evropske unije razvijao pod uticajem kontinentalnog pravnog sistema i uslovne osude sa jedne strane, i angloameričkog instituta probacije sa druge strane.³⁴⁹ Višestruke koristi probacionih mera i alternativnih sankcija doprinele su njihovoj većoj upotrebi, ali i potrebi da se omogući njihova prekogranična primena u EU oblasti slobode, bezbednosti i pravde.

U skladu sa Zaključcima sa sastanka Evropskog saveta u Tampereu iz oktobra 1999. godine Program uzajamnog priznanja iz 2001. godine potvrdio je ideju o međusobnom priznanju uslovnih osuda i uslovnog otpusta u EU, odnosno da se obezbedi saradnja vlasti u postupanju sa licem koje je pod nadzorom, posebno sa osobama na uslovnom otpustu ili uslovnoj osudi.³⁵⁰

Krajem 2007. Nemačka i Francuska su predstavile Inicijativu o usvajanja Okvirne odluke o priznavanju i nadzoru uslovnih osuda, alternativnih sankcija i uslovnih osuda.³⁵¹ U novembru 2008. Savet Evropske unije je usvojio konačnu verziju Okvirne odluka 2008/947/JHA o primeni načela uzajamnog priznanja na

³⁴⁷ M. Škulić, (2009) Alternativne krivične sankcije – pojam, mogućnosti i perspektive, U: *Pojednostavljene forme postupanja u krivičnim stvarima i alternativne krivične sankcije*, Beograd, str. 48-49.

³⁴⁸ M. Škulić, (2018) Kućni zatvor samostalna kazna ili način izvršenja kazne zatvora, U: S. Bejatović, I. Jovanović (ur.) *Alternativne krivične sankcije – regionalna krivična zakonodavstva, iskustva u primeni i mere unapređenja*, Misija OEBS u Srbiji, str. 31-58.

³⁴⁹ S. Soković, (2018) Međunarodni standardi i alternativne krivične sankcije, U: S. Bejatović, I. Jovanović (ur.) *Alternativne krivične sankcije – regionalna krivična zakonodavstva, iskustva u primeni i mere unapređenja*, Misija OEBS u Srbiji, str. 59-72.

³⁵⁰ Mera br. 23 Programa uzajamnog priznanja.

³⁵¹ Initiative of the Federal Republic of Germany and of the French Republic with a view to adopting a Council Framework Decision (2007/.../JHA) of ... on the recognition and supervision of suspended sentences, alternative sanctions and conditional sentences. Official Journal of the European Union, C 147/1 of 30th June 2007.

presude i probacione odluke s ciljem nadzora probacionih mera i alternativnih sankcija.³⁵²

U Preambuli Okvirne odluke navodi se da je cilj da omogući uključenje osuđenih lica u društvo, kao i da im se omogući očuvanje porodičnih, kulturnih i drugih veza, uporedo sa unapređenjem praćenja izvršenja probacionih mera i alternativnih sankcija kako bi se sprečilo ponavljanja krivičnog dela. U Okvirnoj odluci se naglašava i značaj zaštite žrtava i šire javnosti prilikom izvršenja alternativnih sankcija.

U cilju postizanja ovih ciljeva, Okvirna odluka utvrđuje pravila prema kojima država članica EU, u kojoj određeno lice nije osuđeno, priznaje presude i probacione odluke i nadzire izrečene probacione mere i alternativne sankcije sadržane u presudi, i donosi sve druge odluke u vezi sa tom presudom.³⁵³ U širem smislu cilj Okvirne odluke je da se načelo uzajamnog priznanja proširi na probacione mere i alternativne sankcije.

Kao i kod drugih instrumenata uzajamnog priznanja u krivičnim stvarima i Okvirna odluka 2008/947/JHA u odnosima među državama članicama zamenjuje od 6. decembra 2011. godine odgovarajuće odredbe Konvencije Saveta Evrope o nadzoru nad uslovno osuđenim ili uslovno otpuštenim izvršiocima krivičnih dela iz 1964. godine.³⁵⁴ Evropski zakonodavac nije naveo koje odredbe se zamenjuju, već je zadržao neodređeni pojam „odgovarajuće odredbe“.

Takođe, države članice EU mogu nastaviti da primenjuju bilateralne ili multilateralne sporazume ili dogovore koji su na snazi u trenutku donošenja Okvirne odluke, ali samo u onoj meri u kojoj su u skladu sa Okvirnom odlukom. Okvirnom odlukom se države članice ne sprečavaju da zaključe nove sporazume u meri u kojoj oni omogućavaju unapređenje primene Okvirne odluke i dodatno olakšavaju postupak za nadzor probacionih mera i alternativnih sankcija.³⁵⁵

Okvirna odluka 2008/947/JHA je izmenjena samo jednom i to Okvirnom odlukom 2009/299/JHA kojom se unapređuju procesna prava lica i podstiče

³⁵² Okvirna odluka Saveta 2008/947/JHA od 27. decembra 2008. godine o primeni načela uzajamnog priznavanja na presude i probacione odluke s ciljem nadzora probacionih mera i alternativnih sankcija, OJ L 337, str. 102-122.

³⁵³ Član 1. Okvirne odluke.

³⁵⁴ European Convention on the Supervision of Conditionally Sentenced or Conditionally Released Offenders, Council of Europe, European Treaty Series No. 51 [1964], Strasbourg, 30th November 1964.

³⁵⁵ Član 23. stav 3. Okvirne odluke.

primena načela uzajamnog priznanja odluka donetih u odsustvu.³⁵⁶ Okvirna odluka iz 2009. godine dala je jasne i zajedničke osnove za odbijanje priznanja odluka donetih u odsustvu osuđenog, ali I kada organ izvršenja može da izvrši odluku uprkos činjenici da je odluka doneta u odsustvu.

5.4.2. Oblast primene

Okvirna odluka se odnosi na fazu izvršenja presuda ili probacionih odluka, prenos odgovornosti za nadzor probacionih mera i alternativnih sankcija.³⁵⁷ Kada su u pitanju vrste probacionih mera i alternativnih sankcija, Okvirna odluka se odnosi na obavezu osuđenog lica da obaveštava posebno telo o svakoj promeni boravišta ili radnog mesta, obavezu da se ne ulazi na određena mesta ili područja, ograničenja u pogledu napuštanja teritorije države izvršenja, naloge koji se odnose na ponašanje, boravište, obrazovanje i osposobljavanje i slobodne aktivnosti, obavezu javljanja u određeno vreme određenom organu, obavezu izbegavanja kontakta s određenim licima ili predmetima, obavezu finansijske nadoknade štete prouzrokovane krivičnim delom, obavezu rada u javnom interesu, obavezu saradnje sa probacionim službenikom ili predstavnikom socijalne službe, obavezu podvrgavanja terapiji ili lečenju zavisnosti.³⁵⁸

Ključno pitanje za primenu uzajamnog priznanja probacionih mera i alternativnih sankcija je razumevanje pojma presude. Okvirnom odlukom utvrđuje se definicija pojma presude kao pravnosnažne odluke ili naloga suda države izdavanja kojom se utvrđuje da je fizičko lice izvršilo krivično delo i da mu se izriče kazna zatvora ili mera lišenja slobode, odlaganje izvršenja sankcije, uslovna osuda i alternativne sankcije.³⁵⁹

³⁵⁶ Council Framework Decision 2009/299/JHA of 26th February 2009 amending Framework Decisions 2002/584/JHA, 2005/214/JHA, 2006/783/JHA, 2008/909/JHA and 2008/947/JHA, thereby enhancing the procedural rights of persons and fostering the application of the principle of mutual recognition to decisions rendered in the absence of the person concerned at the trial. Official Journal of the European Union, L 81/24 of 27th March 2009.

³⁵⁷ Član 1. stav 2. Okvirne odluke.

³⁵⁸ Član 4. stav 1. Okvirne odluke.

³⁵⁹ Član 2. stav 1. Okvirne odluke.

Probacione mere i alternativne sankcije po pravilu zahtevaju nadzor nad nalozima koji se odnose na ponašanja, prebivalište, obrazovanje, slobodne aktivnosti, i načine vršenja profesionalnih obaveza.³⁶⁰

Kao i kod drugih instrumenata uzajamnog priznanja, Okvirnom odlukom uspostavlja se neposredna komunikacija između nacionalnih organa država članica. Svaka država članica će odrediti koji su to nadležni organi u njenom slučaju.³⁶¹ Odobrenje izvršne vlasti nije potrebno za postupanje po nalogu. Nadležni organ države izdavanja prosleđuje nalog na obrascu koji je sastavni element Okvirne odluke.³⁶² Nalog sadrži relevantne podatke o organu koji je izdao nalog, sudu ili organu koji je doneo odluku, nadležnom organu za nadzor nad probacionom merom ili alternativnom sankcijom, vrsti i družini trajanja sankcije i licu kome je izrečena sankcija ili mera.

Nadležno telo države izvršenja priznaje presudu i probacionu odluku i bez odlaganja preduzima sve mere potrebne za nadzor probacionih mera ili alternativnih sankcija.³⁶³ O priznanju presude, odnosno probacione odluke, organ države izvršenja odlučuje u roku od 60 dana od prijema presude i o svojoj odluci odmah obaveštava nadležni organ države izdavanja.³⁶⁴ Međutim, ukoliko je dokumentacija nepotpuna nadležno telo države izvršenja može da odloži donošenje odluke o priznanju presude do isteka razumnog roka za dopunu ili ispravljanje obrasca naloga.³⁶⁵ Nadležni organ države izvršenja može i da odbije priznanje presude i preduzimanje obaveze nadzora probacionih mera ili alternativnih sankcija iz razloga propisanih Okvirnom odlukom.³⁶⁶ Kao razlozi za odbijanje navode se nepotpun nalog koji nije ispravljen u razumnom roku, narušavanje načela *ne bis in idem* ukoliko bi se priznala presuda, nastupanje zastarelosti, postojanje imuniteta, presuda je doneta u odsustvu lica, ili se radi o meri koja obuhvata terapiju koju država izvršenja ne može da nadzire, itd.

³⁶⁰ Matić Bošković, M., (2019) Influence of EU accession process on enforcement of criminal sanctions: alternative sanctions in Serbia, *Revija za kriminologiju i krivično pravo*, Vol 57, br. 3, str. 101-115.

³⁶¹ Član 6. stav 2. Okvirne odluke.

³⁶² Član 6. stav 1. Okvirne odluke i Aneks 1.

³⁶³ Član 8. stav 1. Okvirne odluke.

³⁶⁴ Član 12. stav 1. Okvirne odluke.

³⁶⁵ Član 8. stav 2. Okvirne odluke.

³⁶⁶ Član 11. Okvirne odluke.

Kada je u pitanju zahtev dvostruke kažnjivosti dela, takođe je delimično ukinut u pogledu 32 krivična dela, kao što je to slučaj kod evropskog naloga za hapšenje.

Ukoliko vrsta i trajanje probacione mere ili alternativne sankcije nisu u skladu sa pravom države izvršenja, nadležno telo te države može da ih prilagodi nacionalnom pravu.³⁶⁷ Takođe, na nadzor i sprovođenje probacione mere i alternativne sankcije primenjivaće se pravo države izvršenja,³⁶⁸ a nadležan organ države izvršenja ovlašćen je za donošenje svih naknadnih odluka koje se odnose na uslovnu osudu, uslovni otpust, odlaganje izvršenja sankcije i alternativnu sankciju.³⁶⁹

Kada je u pitanju primena Okvirne odluke, nakon deset godina pokazalo se da se uzajamno priznanje u najmanjoj meri primenjuje na alternativne sankcije.³⁷⁰ Razlozi su višestruki a najznačajniji se odnosi na nedostatke u vezi sa unošenjem okvirne odluke u nacionalno zakonodavstvo.³⁷¹ I pored ovih izazova, Okvirna odluka prema mišljenju Komisije i država članica nesumnjivo predstavlja koristan instrument.³⁷²

5.5. Nalog za zamrzavanje i nalog za oduzimanje

5.5.1. Istorijski razvoj

Oduzimanje imovine stečene krivičnim delom se razvijalo u državama članicama Evropske unije pod uticajem različitih tradicija i pravnih sistema.³⁷³

³⁶⁷ Član 9. stav 1. Okvirne odluke.

³⁶⁸ Član 13. stav 1. Okvirne odluke.

³⁶⁹ Član 14. stav 1. Okvirne odluke.

³⁷⁰ Izveštaj predsedavajuće države članice, 9728/19, The way forward in the field of mutual recognition in criminal matters.

³⁷¹ S. Montaldo, (2020) *The cross-border enforcement of probation measures and alternative sanctions in the EU: The poor application of Framework Decision 2008/947/JHA*, dostupno na: <https://eulawenforcement.com/?p=7353> 29.01.2022.

³⁷² European Commission (2014) Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation by the Member States of the Framework Decisions 2008/909/JHA, 2008/947/JHA and 2009/829/JHA on the mutual recognition of judicial decisions on custodial sentences or measures involving deprivation of liberty, on probation decisions and alternative sanctions and on supervision measures as an alternative to provisional detention', COM(2014)57 final, pp. 4 and 11.

³⁷³ K. Ligeti, M. Simonato, (ur.), (2017) *Chasing Criminal Money: Challenges and Perspectives on Asset Recovery in the EU*, Hart Publishing, 118.

Stoga Evropska unija već više od dve decenije ulaže napore da uskladi različite koncepte kako bi se unapredila međunarodna saradnja i izvršenje naloga za oduzimanje imovine.

Za Evropsku uniju, otkrivanje imovine stečene krivičnim delom posebno je značajno kada se radi o krivičnom delu protiv finansijskih interesa Evropske uniji.³⁷⁴ Iako ovo krivično delo, koje su sve države članice morale da unesu u svoje zakonodavstvo, ima nadnacionalni karakter, oduzimanje imovinske koristi stečene ovim krivičnim delom zavisi od nacionalnih organa država članica.³⁷⁵

U oblasti oduzimanja imovinske koristi stečene krivičnim delom, Evropska unija deluje u skladu sa nadležnostima koje su joj poverene osnivačkim ugovorima i proklamovanog prioriteta „da se zločin ne isplati“.³⁷⁶ Oduzimanje imovine stečene krivičnim delom je ključna mera u borbi protiv organizovanog kriminala. Procenjuje se da ilegalno tržište u EU generiše oko 110 milijardi evra godišnje.³⁷⁷ Prema izveštaju Evropol-a iz 2016. godine 98,8% imovine stečene kriminalom ostaje u rukama organizovanog kriminala, dok se 2,2% privremeno oduzme, a samo 1,1% se oduzme trajno.³⁷⁸ Procenjena godišnja vrednost privremeno oduzete imovine u EU iznosi oko 2,4 milijarde evra, od čega se oko 1,2 milijarde evra trajno oduzme.

Iako ovaj institut postoji u nacionalnim propisima država članica, u pitanju je složen postupak koji započinje finansijskom istragom i otkrivanjem imovine

³⁷⁴ Član 1, stav 1 Konvencije o zaštiti finansijskih interesa evropskih zajednica:

„Prevaru na štetu finansijskih interesa Unije u odnosu na rashode predstavlja svako namerno činjenje ili nečinjenje koje se odnosi na: a) korišćenje ili prikazivanje lažnih, netačnih ili nepotpunih navoda ili isprava čija je posledica protivpravno sticanje ili zadržavanje sredstava iz opšteg budžeta evropskih zajednica ili budžeta kojim upravljaju evropske zajednica ili kojima se upravlja u njihovo ime, b) prikrivanje podataka suprotno posebnoj obavezi sa istom posledicom, c) zloupotreba tih sredstava u druge svrhe od onih za koje su izvorno dodeljena.

Prevaru u odnosu na prihode predstavlja svako namerno činjenje ili nečinjenje koje se odnosi na: a) korišćenje ili prikazivanje lažnih, netačnih ili nepotpunih navoda ili isprava čija je posledica nezakonito smanjenje sredstava iz opšteg budžeta evropskih zajednica ili budžeta kojim upravljaju evropske zajednice ili kojima se upravlja u njihovo ime, b) prikrivanje podataka suprotno obavezi sa istom posledicom, c) zloupotreba zakonito ostvarene koristi sa istom posledicom.“

³⁷⁵ J.A.E. Vervaele, (2014) Gathering and use of evidence in the area of freedom, security and justice, with special regard to EU fraud and OLAF investigations, U: J.A.E. Vervaele, *European Criminal Justice in the Post-Lisbon Area of Freedom, Security and Justice*, Università degli Studi di Trento, str. 97-139.

³⁷⁶ Communication from the EU Commission: Proceeds of organised crime: Ensuring that “crime does not pay”, 20 November 2008, COM(2008) 766 final.

³⁷⁷ From Illegal markets to legitimate business – the portfolio of organised crime in Europe, (2015) Transcrime.

³⁷⁸ Does crime still pay? Criminal assets recovery in the EU, (2016) EUROPOL.

stečene krivičnim delom, nastavlja se privremenim i trajnim oduzimanjem imovine, a obuhvata i upravljanje oduzetom imovinom.³⁷⁹ Instrumenti evropskog prava obuhvataju samo pojedine faze ovog postupka i usmereni su na: razmenu informacija između organa uključenih u krivični postupak, uzajamno priznanje sudskih odluka o zamrzavanju i oduzimanju imovine i usaglašavanje nacionalnih sistema oduzimanja imovine.³⁸⁰

Razvoj normativnog okvira u Evropskoj uniji nastaje nakon Evropskog saveta u Tampereu 1999. godine,³⁸¹ a rezultirao je donošenjem nekoliko okvirnih odluka,³⁸² kao tadašnjih instrumenata u oblasti uzajmne saradnje u krivičnim stvarima: Okvirna odluka iz 2001. godine o pranju novca, identifikaciji, praćenju, zamrzavanju, zapleni i oduzimanju sredstava i imovine pribavljanje krivičnim delom,³⁸³ Okvirna odluka iz 2003. godine o izvršenju naloga o zamrzavanju imovine i obezbeđenju dokaza u Evropskoj uniji,³⁸⁴ Okvirna odluka iz 2005. godine o oduzimanju imovinske koristi, sredstava i imovine proistekle iz krivičnog dela,³⁸⁵ i Okvirna odluka iz 2006. godine o uzajamnom priznanju naloga za oduzimanje imovine.³⁸⁶

Okvirna odluka iz 2003. godine o izvršenju naloga o zamrzavanju imovine i obezbeđenju dokaza trebalo je da ubrza i pojednostavi postupak zamrzavanja imovine i obezbeđenja dokaza u državama članicama Evropske unije, a nadležni organi država članica se obavezuju da bez ikakvih dodatnih formalnosti priznaju nalog o zamrzavanju koji je izdao pravosudni organ druge države članice u cilju

³⁷⁹ M. Matić Bošković, (2018), Oduzimanje imovinske koristi proistekle iz krivičnog dela – uporednopravna rešenja i iskustva Srbije, U: J. Kostić, A. Stevanović, (ur.) *Finansijski kriminalitet*, str. 175-189.

³⁸⁰ M.J. Borgers, (2014) *Confiscation of the Proceeds of Crime: The European Union Framework*, U: C. King, C. Walker (ur.), *Dirty Assets*, Farnham, Ashgate, str. 27-45.

³⁸¹ Oduzimanje prihoda stečenih krivičnim delom inicijalno je bilo uređeno Konvencijom Saveta Evrope o pranju, traženju, zapleni i oduzimanju prihoda stečenih kriminalom iz 1990. godine. Konvencijom Saveta Evrope o pranju, traženju, zapleni i oduzimanju prihoda stečenih kriminalom i o finansiranju terorizma, tzv. Varšavskom konvencijom iz 2005. godine, detaljnije je uređeno ovo pitanje.

³⁸² Okvirne odluke uvedene su Ugovorom iz Amsterdama, ali se ne spominju u Ugovoru iz Lisabona. Do donošenja Ugovora iz Lisabona okvirne odluke su bila forma pravnih akata koja su korišćena u pravnoj saradnji u krivičnim stvarima. Uređenje okvirnih odluka, kao akata koji su obavezujući za države članice, ali ostavljaju domaćim vlastima da izaberu formu i način primene, podseća na karakteristike koje imaju uputstva, s tim što okvirne odluke nemaju neposredno dejstvo.

³⁸³ 2001/500/JHA.

³⁸⁴ 2003/557/JHA.

³⁸⁵ Okvirna odluka Saveta 2005/212/JHA od 24. februara 2005. o oduzimanju imovinske koristi, sredstava i imovine pribavljene krivičnim delom, OJ L 68, str. 49-51.

³⁸⁶ Okvirna odluka Saveta 2006/783/JHA od 6. oktobra 2006. o primeni načela uzajamnog priznanja naloga za oduzimanje, OJ L 328, str. 59-78.

sprečavanje uništenja ili prebacivanja imovine u toku trajanja krivičnog postupka.

Najznačajnija novina uvedena Okvirnom odlukom 2005/212/JHA je prošireno oduzimanje imovine, koje je pojednostavilo postupak dokazivanja porekla imovine. U Izveštaju Evropske komisije o primeni Okvirne odluke³⁸⁷ navodi se da je većina država članica ostvarila mali napredak u primeni mera koje omogućavaju prošireno oduzimanje imovine. Činjenica da su Okvirnom odlukom alternativno predviđeni različiti modaliteti proširenog oduzimanja imovine dovelo je do parcijalnog unošenja Okvirne odluke u nacionalno zakonodavstvo. Takođe, Okvirnom odlukom ostavljena je mogućnost državama članicama da uvedu građanskopravno oduzimanje imovine, što je otežalo postupak uzajamnog priznanja naloga za oduzimanje imovine između država članica Evropske unije.

Okvirna odluka 2006/783/JHA primenjivala je načelo uzajamnog priznanja na nalog za oduzimanje imovine. Najveći izazov u primeni Okvirne odluke je što se odnosi i na naloge koje su građanskopravnog karaktera ili su ih izdale poreske institucije jedne države članice.³⁸⁸ Ukoliko slične odredbe ne postoje u državi članici kojoj je upućen nalog, dolazi do problema u sprovođenju naloga.

Efekti navedenih Okvirnih odluka su bili ograničenog karaktera u odnosu na režim za prošireno oduzimanje imovine i uzajamno priznanje naloga za zamrzavanje i oduzimanje. Evropska komisija je procenjujući ostvarenost ciljeva postavljenih prilikom donošenja Okvirnih odluka ustanovila da su realizovani u ograničenoj meri usled nedovoljno jasnih odredbi i neusaglašenosti pojedinih akata.³⁸⁹ Kao prepreke delotvornom oduzimanju imovine navode se i fragmentiran pristup oduzimanju, teškoće u upravljanju oduzetom imovinom, nedostatak odgovarajućih resursa i nedovoljna specijalizacija institucija nadležnih za sprovođenje Okvirnih odluka.³⁹⁰

Kako bi se deo navedenih problema u oduzimanju imovinske koristi proistekle iz krivičnog dela prevazišao, Evropski parlament i Savet su 2014. godine doneli Uputstvo o zamrzavanju i oduzimanju predmeta i imovinske

³⁸⁷ Report on Framework Decision 2005/212/JHA COM (2007) 805.

³⁸⁸ Report on Framework Decision 2006/783/JHA COM (2010) 425.

³⁸⁹ Report on Framework Decision 2003/557/JHA COM (2008) 885.

³⁹⁰ Assessing the Effectiveness of EU Member States' Practices in the Identification, Tracing, Freezing and Confiscation of Criminal Assets, European Commission, DG Justice, Freedom and Security, 2009.

koristi proistekle iz krivičnog dela.³⁹¹ Uputstvom se uspostavljaju zajednički minimalni standardi u oblasti oduzimanja imovine, sa ciljem da se usaglasi materijalno krivično pravo i saradnja u krivičnim stvarima unutar Evropske unije.³⁹² Države članice obavezuju se da omoguće oduzimanje imovinske koristi stečene kriminalom, ukoliko je protiv lica doneta pravnosnažna osuđujuća presuda u krivičnom postupku, kao i u slučajevima kada takva presuda nije doneta iz razloga bolesti ili bekstva okrivljenog.³⁹³

Teroristički napadi iz 2015. i 2016. godine ukazali su na slabosti postojećih oblika pravosudne saradnje u Evropskoj uniji, što je podstaklo institucije EU da predlože mere za unapređenje mehanizma uzajamnog priznanja u oblasti privremenog i trajnog oduzimanja imovine. Evropska komisija je u decembru 2016. godine pripremila Predlog Uredbe o uzajamnom priznanju naloga za zamrzavanje i oduzimanje imovine,³⁹⁴ sa ciljem efikasnijeg postupanja institucija država članica, utvrđivanjem rokova za postupanje, oduzimanje imovine u situacijama kada pripada trećoj strani ili kada nije doneta osuđujuća presuda, kao i promovisanje upotrebe oduzete imovine za ostvarivanje društvenog interesa. Predlog Uredbe ima za cilj i da unapredi zaštitu žrtava krivičnih dela sa prekograničnim elementom, tako što im se daje pravo na naknadu štete ili vraćanje ukradene imovine iz države u kojoj je imovinska korist oduzeta.

Evropska komisija je predstavila Savetu Predlog uredbe, i Savet je u decembru 2017. godine usvojio načelni stav o modelu oduzimanja imovine, na osnovu kojeg će se voditi pregovori sa Evropskim parlamentom. Pojedine države članice Evropske unije se nisu složile sa opštim stavom, jer smatraju da Predlog uredbe ne pruža dovoljno garancije za zaštitu ljudskih prava u postupku

³⁹¹ Uputstvo 2014/42/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 3. aprila 2014. godine o zamrzavanju i oduzimanju predmeta i imovinske koristi ostvarene krivičnim delima u Evropskoj uniji, OJ L 127, str. 39-50.

³⁹² M. Simonato, (2015) Directive 2014/42/EU and Non-Conviction Based Confiscation: A Step Forward on Asset Recovery?, Vol. 6, br. 2, *New Journal of European Criminal Law*, str. 213-228.

³⁹³ Član 4. Uputstva.

³⁹⁴ COM/2016/0819 final - 2016/0412 (COD).

priznanja i izvršenja odluka o oduzimanju imovine.³⁹⁵ Ipak, nakon konsultacija Uredba je usvojena 2018. godine.³⁹⁶

5.5.2. Oblast primene

Uredba o uzajamnom priznanju naloga za zamrzavanje i naloga za oduzimanje počela je da se primenjuje od 19. decembra 2020. godine od kad zamenjuje odredbe Okvirne odluke 2003/577/JHA o zamrzavanju imovine i Okvirne odluke 2006/783/JHA o oduzimanju imovine.³⁹⁷

Cilj Uredbe je da zamrzavanje i oduzimanje imovine stečene kriminalom širom EU učini bržim i jednostavnijim.³⁹⁸ Ključna novina je što se zakonodavac prvi put odlučio za uredbu a ne uputstvo kao pravni instrument za uređenje buduće saradnje u oblasti uzajamnog priznanja. Nasuprot protivljenju nekoliko država članica, koje su se zalagale za uputstvo kao vrstu pravnog akta, odredbe uredbe omogućavaju neposrednu primenu. U tački 53. Preambule navodi se da pravni oblik ovog akta ne bi trebalo uzimati kao presedan za buduće pravne akte EU u oblasti uzajamnog priznanja u krivičnim stvarima, već da je potrebno svaki put pažljivo proceniti na osnovu delotvornosti pravnog akta, načela proporcionalnosti i supsidijarnosti.

Obim primene Uredbe je široko formulisan, pa se tako u tački 14. Preambule navodi da Uredba obuhvata naloge za zamrzavanje i naloge za oduzimanje povezane s krivičnim delima obuhvaćenim Uputstvom 2014/42/EU, kao i nalози za zamrzavanje i oduzimanje povezani sa drugim krivičnim delima. Izričito se ističe da Uredba nije ograničena na posebno teška krivična dela sa pregraničnim elementom.³⁹⁹

Kada je u pitanju vrsta postupka, odlučujuće je da je nalog za zamrzavanje ili oduzimanje imovine izdat u krivičnom postupku, dok se Uredba ne primenjuje

³⁹⁵ Nemačka je odbila da se složi sa opštim stavom; Interinstitutional File: 2016/0412 (COD); 15104/17 ADD 1; <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15104-2017-ADD-1/en/pdf> 07.06.2018

³⁹⁶ Uredba (EU) 2018/1805 Evropskog parlamenta i Saveta o uzajamnom priznanju naloga za zamrzavanje i naloga za oduzimanje, OJ L 303.

³⁹⁷ Član 39. Uredbe.

³⁹⁸ A.H. Ochnio (2021) The Tangled Path From Identifying Financial Assets to Cross-Border Confiscation, Deficiencies in EU Asset Recovery, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, Vol. 29, str. 218-240.

³⁹⁹ T. Wahl, (2018) Regulation on Freezing and Confiscation Orders, *Eu crim*, br. 1, str. 201-202.

na naloge koji su izdati u okviru postupka u građanskim i upravnim stvarima.⁴⁰⁰ Razumevanje pojma „postupak u krivičnim stvarima“ nije vezan za pravni sistem države članice, već je autonoman pojam prava Unije i zavisi od tumačenja Suda pravde EU. Ovim pojmom su obuhvaćeni i nalozi izdati bez pravnosnažne osuđujuće presude, iako takvi nalozi ne postoje u pravnom sistemu svih država članica. Država članica bi trebalo da prizna i izvrši naloge bez pravnosnažne osuđujuće presude koje je druga država članica izdala. Postupci u krivičnim stvarima mogu da obuvate i krivične istrage koje sprovode policija i drugi organi krivičnog progona.

Kao i ostali instrumenti uzajamnog priznanja i Uredba delimično ukida zahtev za dvostrukom kažnjivošću krivičnih dela. Potvrđivanje dvostruke kažnjivosti dela ne zahteva se za listu od 32 krivična dela koja se navode u članu 3. Uputstva.

U članu 6. Uredbe utvrđen je sadržaj standarde potvrde o zamrzavanju, a u članu 17. standardne potvrde o oduzimanju. U prilogu I i II Okvirne odluke sadržani su standardizovani obrasci za potvrde o zamrzavanju i oduzimanju imovine, koji se koriste da bi se obezbedilo da države EU deluju brže i efikasnije komuniciraju.

Uredba predviđa nekoliko vremenskih ograničenja za priznanje i izvršenje naloga o zamrzavanju i oduzimanju. Cilj vremenskih ograničenja je da obezbede brzu i efikasnu saradnju. Kada je u pitanju nalog za zamrzavanje, izvršni organ treba da počne da preduzima konkretne mere neophodne za izvršenje naloga najkasnije 48 sati od donošenja odluke o priznanju i izvršenju. Međutim, u tekstu Uredbe ne pominju se nikakve pravne posledice u slučaju kršenja propisanog roka, tako da će tek primena naloga u praksi pokazati da li su rokovi postavljeni realno i da li će ih se države pridržavati iako nisu predviđene sankcije. Kada su u pitanju rokovi za priznanje i izvršenje naloga za oduzimanje oni su nešto duži i iznose 45 za donošenje odluke nakon što je organ izvršenja primio potvrdu o oduzimanju.

Razlozi za nepriznavanje i neizvršenje naloga uređeni su članom 8. Uredbe za zamrzavanje, a članom 19. za oduzimanje. Lista razloga za nepriznavanje i neizvršenje naloga je slična razlozima predviđenim u drugim instrumentima uzajamnog priznanja i odnosi se na povredu načela *ne bis in idem*, postojanje imuniteta ili povlastice koje bi sprečile zamrzavanje odnosno oduzimanje

⁴⁰⁰ Tačka 13. Preambule Uredbe.

imovine, nepotpunost ili netačnost naloga, ako se nalog odnosi na krivično delo izvršeno u potpunosti ili delimično van teritorije države izdavanja, a krivično delo zbog kojeg je izdat nalog nije krivično delo prema pravu države izvršenja.

Tokom rasprave o predlogu Uredbe države članice nisu mogle da postignu dogovor oko razloga za nepriznavanje i neizvršenje. Evropski parlament i jedan broj država u Savetu su se zalagali za uključenje u Uredbu opšteg osnova za odbijanje ukoliko su prekršena osnovna prava u državi koja je izdala nalog. Međutim, konačni tekst Uredbe sadrži kompromisno rešenje koje je u skladu sa sudskom praksom Suda pravde i predmetom *Aronyosi i Căldăraru*.⁴⁰¹ Kao rezultat diskusije, nepriznavanje zbog kršenja osnovnih prava biće moguće samo u izuzetnim situacijama kada postoje ozbiljni razlozi za pretpostavku da bi, na osnovu objektivnih dokaza, izvršenje naloga u konkretnom slučaju predstavljalo kršenje relevantnog osnovnog prava utvrđenog Poveljom o osnovnim pravima, a posebno prava na delotvoran pravni lek, prava na pravično suđenje i prava na odbranu.⁴⁰²

Kada se radi o zaštiti osnovnih prava i procesnih prava u tački 18. Preambule Uredbe navodi se da se na postupke koji su obuhvaćeni ovom Uredbom trebaju primenjivati sve zaštitne mere predviđene Poveljom EU o osnovnim pravima, kao i uputstvima, a posebno o pravu na tumačenje i prevođenje, pravu na informisanje u krivičnom postupku, pravu na pristup advokatu, pretpostavke nevinosti, pravnoj pomoći i garancijama za decu osumnjičene ili okrivljene u krivičnim postupcima.

Izvršenje naloga za zamrzavanje ili naloga za oduzimanje uređuje se pravom države izvršenja. Jedino su organi države izvršenja nadležni za odlučivanje o postupcima njihovog izvršenja i određivanje svih mera koje se na njih odnose.⁴⁰³

Uredbom se uređuje i pitanje nemogućnosti izvršenja naloga za zamrzavanje i naloga za oduzimanje imovine, a kao opravdani razlozi za neizvršenje naloga u članu 13, odnosno članu 22. navode se situacije kada se radi o imovini koja je već oduzeta, nestala, uništena, koja se ne nalazi na lokaciji navedenoj na potvrdi o

⁴⁰¹ Presuda od 5. aprila 2016, spojeni predmeti C-404/15 i 659/15 PPU *Pál Aranyosi and Robert Căldăraru v Generalstaatsanwaltschaft Bremen*, ECLI:EU:C:2016:198.

⁴⁰² Član 8. stav 1(f) i član 19. stav 1(h).

⁴⁰³ Član 23. stav. 1 Uredbe.

oduzimanju ili koja se ne može pronaći jer lokacija imovine nije dovoljno precizno navedena.

U Uredbi je sadržano samo nekoliko pravila o pravnim lekovima, a u ostalim delovima Uredba se poziva na nacionalno pravo. Prema odredbama člana 33. lica na koje se nalog odnosi imaju pravo na delotvorne pravne lekove u državi izvršenja protiv odluke o priznanju i izvršenju naloga za zamrzavanje. Pravo na pravni lek ostvaruje se pred sudom u državi izvršenja u skladu s njenim nacionalnim zakonom. Uredbom je predviđeno i da se materijalni razlozi za izdavanje naloga za zamrzavanje ili naloga za oduzimanje moraju osporiti pred sudom u državi izvršenja.⁴⁰⁴

U Uredbi se posebna pažnja posvećuje restituciji zamrznute imovine žrtvama. U skladu sa tačkom 45. Preambule Uredbe, naknada štete i povraćaj imovine žrtvama, treba da imaju prednost prilikom raspolaganja zamrznutom ili oduzetom imovinom. Takođe, pojam žrtve treba tumačiti u skladu s pravom države izdavanja naloga. U Preambuli se daje sugestija državama članicama da nacionalnim zakonodavstvom predvide mogućnost da i pravno lice bude obuhvaćenom pojmom žrtve.

Imovinski zahtevi se moraju tražiti u državi izdavanja. Ako postoji odluka o povraćaju zamrznute imovine žrtvi, organ koji je izdao informacije o odluci navodi to u potvrdi o zamrzavanju ili ih naknado saopštava ogranu izvršenja.⁴⁰⁵ Organ izvršenja tada mora preduzeti neophodne mere kako bi se obezbedilo da se zamrznuta imovina vrati žrtvi u što kraćem roku, u skladu sa procesnim pravilima te države. Da bi obaveza bila ispunjena potrebno je da su ispunjena tri uslova predviđena članom 29. stav 2. Uredbe: pravo žrtve na imovinu nije osporeno, imovina nije potrebna kao dokaz u krivičnom postupku u državi izvršenja i prava lica na koje se nalog odnosi nisu ugrožena.

U članu 32. Uredbe predviđa se obaveza obaveštavanja lica na koje se nalog odnosi, kao preduslov da žrtve mogu da ostvare svoja potraživanja. Pojam „lica na koje se nalog odnosi“ definisan je u članu 2. stav 10. Uredbe kao fizičko ili pravno lice protiv koga je izdat nalog za zamrzavanje ili oduzimanje, ili fizičko ili pravno lice koje poseduje imovinu koja je obuhvaćena tim nalogom, kao i treća lica na čija se prava u vezi te imovine tim nalogom neposredno utiče u skladu s pravom države izvršenja.

⁴⁰⁴ Član 33. stav 2. Uredbe.

⁴⁰⁵ Član 29. stav 1. Uredbe.

S obzirom da je Uredba počela da se primenjuje tek od decembra 2020. godine još uvek je rano procenjivati njeno dejstvo i izazove u praksi.

5.6. Evropski nalog za zaštitu

5.6.1. Istorijski razvoj

U državama članicama EU pored zaštite prava osumnjičenih i okrivljenih razvijala se i zaštita žrtava koja je uvek bila jedan od važnih ciljeva.⁴⁰⁶ EU je vremenom preuzela aktivnu ulogu da pravnim aktima uspostavi okvir da se među državama članicama obezbede minimalni standardi zaštite žrtava⁴⁰⁷. Prema dostupnim podacima preko 100.000 žena koje borave u EU obuhvaćeno je zaštitnim merama različitih vrsta koje su usvojile države članice kao odgovor na rodno zasnovano nasilje. U tu procenu nisu uključene žrtve trgovine ljudima i drugih krivičnih dela. Sloboda kretanja žrtava i učinilaca krivičnih dela nameće potrebu da se zaštitne mere primenjuju ne samo na teritoriji države članice čiji oprebu su je izrekli već i u drugim državama članicama.⁴⁰⁸

Stokholmski program iz 2009. godine posvećuje posebnu pažnju pravima žrtava i njihovoj zaštiti. Pozivajući se na krivično pravo, u Stokholmskom programu navodi se da bi žrtvama krivičnih dela ili svedocima koji su u opasnosti trebalo ponuditi posebne mere zaštite koje moraju biti delotvorne u okviru cele EU.⁴⁰⁹

Značajne korake preduzeli su i Evropski parlament i Savet donošenjem tri Rezolucije. Evropski parlament doneo je 2009. godine Rezoluciju o eliminaciji nasilja nad ženama u kojoj poziva države članice EU da unaprede nacionalne zakone i politike za borbu protiv svih oblika nasilja nad ženama, da deluju na

⁴⁰⁶ V. Mitsilegas, (2018) *EU Criminal Law after Lisbon – Rights, Trust and the Transformation of Justice in Europe*, Hart Publishing, Oxford, str. 185.

⁴⁰⁷ R. Bezić, P. Šprem (2020): Zaštita žrtava u kaznenom postupku – praktična implementacija direktive 2012/29/EU, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, Vol. 27, br. 2, str. 603-635.

⁴⁰⁸ Council of the European Union (2010): 'Initiative [...] for a Directive of the European Parliament and of the Council on the European Protection Order – Explanatory memorandum', 17513/09, ADD 1, REV 1, str. 4.

⁴⁰⁹ Tačka 3.1.1. Stokholmskog programa.

suzbijanje uzroka nasilja i da garantuje pravo na pomoć i podršku svim žrtvama nasilja.⁴¹⁰ Drugi značajan dokument Evropskog parlamenta predstavlja Rezolucija o ravnopravnosti žena i muškaraca u Evropskoj uniji, koja podržava predlog da se uvede evropski nalog za zaštitu žrtava.⁴¹¹ Inicijativama za zaštitu žrtava priključio se i Savet donošenjem Rezolucije o mapi puta za jačanje prava i zaštite žrtava, posebno u krivičnim postupcima, u kojoj se navodi da treba preduzeti aktivnosti jačanju prava i zaštite žrtava krivičnih dela na nivou EU.⁴¹²

Evropski zakonodavac se odlučio za usvajanje pravnog instrumenta u skladu sa Ugovorom iz Lisabona kako bi obezbedio zaštitu žrtava i kada koriste svoje pravo slobode kretanja.⁴¹³ Uputstvo 2011/99/EU o evropskom nalogu za zaštitu je prvo uputstvo o uzajamnom priznanju u krivičnim stvarima doneto na osnovu člana 82. stav 1. Ugovora o funkcionisanju EU. Do stupanja na snagu Ugovora iza Lisabona za donošenje instrumenta u oblasti uzajamne pravne pomoći u krivičnim stvarima korišćene su okvirne odluke.⁴¹⁴ Uputstvo je predloženo 2010. godine na inicijativu 12 država članica, a doneto je 13. decembra 2011. godine. Uputstvom se ostvaruju ciljevi postavljeni u Stokholmskom programu 2009. godine, ali i u Rezolucijama Evropskog parlamenta i Saveta.

Uputstvo o evropskom nalogu za zaštitu zajedno sa Uredbom 606/2013 o uzajamnom priznanju zaštitnih mera u građanskim stvarima⁴¹⁵ i Uputstvom 2012/29/EU o uvođenju minimalnih standarda za prava, podršku i zaštitu žrtava krivičnih dela⁴¹⁶ čini paket mera za jačanje prava i zaštite žrtava u EU i jačanje zaštite lica kojima je potrebna pomoć kada putuju ili se sele u drugu državu članicu.

⁴¹⁰ European Parliament resolution of 26th November 2009 on the elimination of violence against women (2010/C 285 E/07), OJ C 285 E/53 of 21st October 2010.

⁴¹¹ European Parliament resolution of 10th February 2010 on equality between women and men in the European Union—2009 (2009/2101(INI)), OJ C 341E/35 of 16th December 2010.

⁴¹² Resolution of the Council of 10th June 2011 on a Roadmap for strengthening the rights and protection of victims, in particular in criminal proceedings. Official Journal of the European Union, C 187/1 of 28th June 2011.

⁴¹³ V. Mitsilegas (2015) *The place of the victim in Europe's area of criminal justice*. U: Ippolito F, Sanchez S. (ur) *Protecting vulnerable groups: the European Human Rights Framework*, Hart, Oxford, str 313–337.

⁴¹⁴ Uputstvo 2011/99/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 13. decembra 2011. o evropskom nalogu za zaštitu, OJ L 338, 2-18.

⁴¹⁵ Uredba EU 606/2013 Evropskog parlamenta i Saveta od 12. maja 2013. o uzajamnom priznanju zaštitnih mera u građanskim stvarima, OJ L 181, str. 4.–12.

⁴¹⁶ Uputstvo 2012/29/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 25. oktobra 2012. o uspostavljanju minimalnih standarda za prava, podršku i zaštitu žrtava krivičnih dela i o zameni Okvirne odluke Saveta 2001/220/JHA, OJ L 315, str. 57.–73.

Mere sadržane u Uputstvu 2011/99/EU o evropskom nalogu za zaštitu, koje žrtvi nudi garanciju bezbednosti, nisu novina za države članice EU. Priznanje i prenošenje nadzora nad izvršenjem su prepoznate u Okvirnoj odluci 2008/947/JHA o primeni načela uzajamnog priznanja na presude i probacione odluke s ciljem nadzora probacionih mera i alternativnih sankcija⁴¹⁷ i u Okvirnoj odluci 2009/829/JHA o primeni načela uzajamnog priznanja odluka o merama nadzora među državama članicama EU kao alternative pritvoru.⁴¹⁸

5.6.2. Oblast primene

Glavni cilj Uputstva je da se obezbedi da se lice u odnosu na koje se primenjuje zaštitna mera u jednoj državi članici može oslanjati na takvu zaštitnu meru i kada se seli ili putuje u drugu državu članicu, odnosno da se može obezbediti prekogranična zaštita žrtava.⁴¹⁹ U Preambuli Uputstva ističe se i da je cilj zaštititi lica koja su u opasnosti i da će se bolje postići na nivou EU.⁴²⁰ Uputstvom se utvrđuju pravila kojima se pravosudnim organima omogućava da obezbede takvu zaštitu u celoj EU.

Prilikom izrade Uputstva uzete su u obzir različite pravne tradicije država članice, kao i činjenica delotvorne zaštite koja se pruža naredbama o zaštiti koje određuju i drugi organi a ne samo sud. Kao i drugi instrumenti uzajamnog priznanja, ni ovo Uputstvo ne zahteva od država članica da usklade nacionalne sisteme ili promene krivičnopravni sistem radi izvršenja evropskog naloga za zaštitu.⁴²¹ Velika pažnja posvećena je usklađivanju Uputstva 2011/99/EU o evropskom nalogu za zaštitu sa pravima okrivljenih i pravom na odbranu.

Kada je u pitanju odnos Uputstva sa međunarodnim sporazumima i ugovorima, države članice mogu da nastave da primenjuju one koji su stupili na snagu do 11. aprila 2012. godine u meri u kojoj omogućavaju ostvarivanje ciljeva

⁴¹⁷ Okvirna odluka Saveta 2008/909/JHA od 27. decembra 2008. godine o primeni načela uzajamnog priznavanja na presude i probacione odluke s ciljem nadzora probacionih mera i alternativnih sankcija, OJ L 337, str. 102-122.

⁴¹⁸ Okvirna odluka Saveta 2009/829/JHA od 23. oktobra 2009. o primeni načela uzajamnog priznanja odluka o merama nadzora između država članica EU kao alternative privremenom pritvoru, OJ L 294, str. 20-40.

⁴¹⁹ Tačka 9. Preambule Uputstva.

⁴²⁰ Tačka 39. Preambule Uputstva.

⁴²¹ Tačka 8. Preambule Uputstva.

Uputstva ili olakšavaju sprovođenje zaštitnih mera.⁴²² Države članice su slobodne da zaključe i nove sporazume ako ispunjavaju iste uslove, odnosno omogućavaju ostvarivanje ciljeva Uputstva ili olakšavaju sprovođenje zaštitnih mera.⁴²³

Uputstvom se od nadležnih organa u državi koja izdaje nalog zahteva da na osnovu nacionalne odluke o zaštitnoj meri izdaju poseban instrument, evropski nalog za zaštitu, i da ga proslede nadležnim organima u državi izvršenja radi priznanja i izvršenja tog naloga. Kada je u pitanju pojam zaštitne mere mora se imati u vidu da države članice uređuju različite odluke,⁴²⁴ ali da se za potrebe Uputstva tumači kao odluka u krivičnoj stvari doneta u državi izdavanja u skladu s njenim nacionalnim pravom i postupcima koji licu koje uzrokuje opasnost izriču jednu ili više zabrana ili ograničenja za zaštitu zaštićenog lica od krivičnog dela koje može ugroziti njen život, fizički ili psihički integritet, dostojanstvo, ličnu slobodu ili seksualni integritet.⁴²⁵ Uputstvom nisu obuhvaćene sve mere koje mogu biti dostupne u nacionalnom zakonodavstvu, već se odnosi na najčešće vrste nacionalnih zaštitnih mera kao što su zabrana ulaska u određena mesta u kojima zaštićeno lice stanuje, radi, redovno posećuje ili boravi, zabranu ili uređenje odnosa sa zaštićenim licem i zabranu ili uređenje približavanja zaštićenom licu bliže od dozvoljene udaljenosti.⁴²⁶

Organ izvršenja može da donosi mere koje su na osnovu nacionalnog prava dostupne u sličnom slučaju kako bi za zaštićeno lice obezbedio zaštitu. Na osnovu tog instrumenta nadležni organ izvršenja može nastaviti da štiti zaštićeno lice na svojoj teritoriji.

U članu 3. Uputstva propisuje se da države članice obaveštavaju Komisiju koji je pravosudni ili sličan organ nadležan za izdavanje i priznanje evropskog naloga za zaštitu. To mogu biti sudovi, javni tužioci ili istražne sudije, ali i policijski organi. Iako se Uputstvom predviđa neposredna saradnja između nadležnih organa, u članu 4. ostavljena je mogućnost da države članice odrede jedan ili više centralnih organa koji bi pružali pomoć nadležnim organima.

⁴²² Član 19. stav 1. Uputstva.

⁴²³ Član 19. stav 2. Uputstva.

⁴²⁴ S. Van der Aa (2012) Protection orders in the European Member States: where do we stand and where do we go from here? *European Journal of Criminal Policy and Research*, Vol. 18 str.183–204

⁴²⁵ Član 2. stav 2. Uputstva.

⁴²⁶ Član 5. Uputstva.

U skladu sa Uputstvom evropski nalog za zaštitu izdaje se samo na zahtev zaštićenog lica. U skladu sa Uputstvom, nakon što donese nacionalnu zaštitnu meru nadležno telo trebalo bi i da obavesti zaštićeno lice o mogućnosti zahtevanja evropskog naloga za zaštitu u skladu s postupcima prema njenom nacionalnom pravu.⁴²⁷

Evropski nalog za zaštitu se ne izdaje automatski na zahtev zaštićenog lica, već nadležni pravosudni organ mora proveriti da li su ispunjeni uslovi za izdavanje evropskog naloga za zaštitu. Jedan od uslova je da postoji zaštitna mera prema nacionalnom pravu i da je licu koje predstavlja opasnost izrečena jedna od zabrana navedenih u članu 5. Uputstva,⁴²⁸ kao i dužinu planiranog boravka i nužnost potrebe za zaštitom. Drugi uslov je da lice koje se štiti zaštitnom merom želi da ode u drugu državu članicu EU ili se već nalazi u drugoj državi članici. Prilikom odlučivanja o izdavanju naloga za zaštitu, nadležni organ države izdavanja uzima u obzir dužinu planiranog boravka u državi izvršenja i ozbiljnost potrebe za zaštitom.⁴²⁹

Uputstvom se predviđa i da zaštićeno lice može dostaviti zahtev za izdavanje evropskog naloga za zaštitu nadležnom organu kako države koja ga izdaje, tako i države izvršenja. Ukoliko zaštićeno lice dostavi zahtev državi izvršenja, nadležni organ države izvršenja prosleđuje zahtev u što kraćem roku nadležnom organu države izdavanja.⁴³⁰

Važno je istaći da Uputstvo o evropskom nalogu za zaštitu ne sadrži listu krivičnih dela za koja se nalog može izdati, već se procenjuju samo navedena dva kriterijuma prilikom odlučivanja o izdavanju.

Kao i kod drugih instrumenata uzajamnog priznanja, i kod evropskog naloga za zaštitu Uputstvom se propisuje standardni obrazac koji su institucije u obavezi da koriste. Sadržaj evropskog naloga za zaštitu obuhvata podatke o identitetu zaštićenog lica, periodu kada će to lice boraviti u državi izvršenja, podatke o nadležnom organu države izdavanja, pravni akti kojim je određena zaštitna mera, izrečenu zabrana ili ograničenje, identitet lica koje predstavlja opasnost, i da li je lice kome je izrečena mera imalo pravo na besplatnu pravnu pomoć u državi izdavanja naloga.

⁴²⁷ Član 6. stav 5. Uputstva.

⁴²⁸ S. Miettinen (2012) *Criminal law and policy in the European Union*, Routledge, Abingdon.

⁴²⁹ Član 6. Uputstva.

⁴³⁰ Član 6. stav 3. Uputstva.

U tački 13. Preambule Uputstva propisuje se da se zahtev za izdavanje evropskog naloga za zaštitu rešava određenom brzinom, uzimajući u obzir posebne okolnosti slučaja. Po prijemu evropskog naloga za zaštitu, država izvršenja bez odlaganja priznaje taj nalog i donosi relevantnu zaštitnu meru koja je na raspolaganju prema njenom nacionalnom pravu u sličnim slučajevima.⁴³¹ Međutim, Uputstvom se ne propisuje obavezni rok za priznanje evropskog naloga za zaštitu ili za donošenje nacionalne zaštitne mere na osnovu evropskog naloga za zaštitu.⁴³² Ovakvo rešenje ne sprečava države članice da propišu posebne rokove za izvršenje naloga.

Uputstvom se predviđaju i procesne garancije za lice koje uzrokuje opasnost. Pre izdavanja evropskog naloga za zaštitu, lice koje uzrokuje opasnost ima pravo da bude saslušano i ima pravo na pobijanje zaštitne mere, ako tom licu nisu ta prava bila priznata u postupku donošenja zaštitne mere.⁴³³

U Uputstvu se u članu 10. stav 1. navode razlozi za nepriznavanje evropskog naloga za zaštitu. Međutim, Uputstvo ne sadrži obavezne već samo fakultativne razloge za nepriznavanje. Nadležni organi izvršenja mogu da odbiju priznanje evropskog naloga za zaštitu na osnovu razloga predviđenih Uredbom kao što su imunitet lica, zastarelost, nepotpunost naloga, amnestija, povreda načela *ne bis in idem*, lice koje uzrokuje opasnost ne smatra se krivično odgovornim, itd. Pojedini autori su iznosili kritike u pogledu osnova za nepriznavanje evropskog naloga i predlagali da je potrebno proširiti listu.⁴³⁴

Uputstvom se u članu 2. propisuje obaveza nadležnog tela države izvršenja koja odbije da prizna evropski nalog da obavesti državu koja je izdala nalog i zaštićeno lice o odbijanju i razlozima za odbijanje. Takođe, predviđa se obaveza i za organ izvršenja da obavesti zaštićeno lice, lice koje uzrokuje opasnost i nadležan organ države koja je izdala nalog o merama koje su donete na osnovu evropskog naloga za zaštitu.⁴³⁵

U skladu s članom 11. Uputstva, država izvršenja nadležna je da donese i izvrši zaštitne mere na svojoj teritoriji na osnovu priznanja evropskog naloga za zaštitu. Mere koje država izvršenja preduzima trebaju u najvećoj mogućoj meri

⁴³¹ Član 9. stav 1. Uputstva.

⁴³² Član 15. Uputstva.

⁴³³ Član 6. stav 4. Uputstva.

⁴³⁴ S. Peers (2011) *EU Justice and Home Affairs Law*, Oxford, str. 738.

⁴³⁵ Član 9. stav 3. Uputstva.

da odgovaraju zaštitnoj meri koja je usvojena u državi izdavanja.⁴³⁶ Evropski zakonodavac je težio da se obezbedi zaštita i da nivo zaštite bude ekvivalentan nivou koji je utvrdila država izdavanja i u skladu sa nacionalnim zakonima države u koju se zaštićeno lice seli.⁴³⁷ Od države izvršenja se ne traži da primenjuje mere koje prevazilaze njen pravni sistem, već da odabere, između onih koje su utvrđene njenim nacionalnim pravom i koje su najbolje prilagođene merama koje je država izdavanja usvojila u konkretnom slučaju.

U članu 11. stav 2. Uputstva propisuju se sankcije i druge pravne posledice u slučaju kršenja jedne ili više mera donetih u državi izvršenja na osnovu priznanja evropskog naloga za zaštitu. Državi izvršenja se omogućava da izriče krivične sankcije i druge mere kao posledicu kršenja, ako to kršenje znači krivično delo prema pravu te države. Nadležno telo države izvršenja može da donosi i nekrivične odluke zbog kršenja, kao i svaku hitnu i privremenu meru radi zaustavljanja kršenja. Nadležni organ države izdavanja ima isključivu nadležnosti da donese odluke u vezi sa produženjem, nadzorom, promenom, ukidanjem i povlačenjem zaštitne mere.⁴³⁸

Država izvršenja može prekinuti sprovođenje mera usvojenih na osnovu evropskog naloga za zaštitu ukoliko postoje jasne indicije da zaštićeno lice ne prebiva ili nema boravište na teritoriji države izvršenja ili je napustilo to područje i ako je isteklo najduže trajanje mera usvojenih u izvršavanju evropskog naloga za zaštitu.⁴³⁹

Uputstvom se nadležni organ države izvršenja obavezuje da državu koja je izdala nalog ili državu nadzora obaveštava o svakom kršenju mere ili mera donetih na osnovu evropskog naloga za zaštitu. Forma obaveštenja sadržana je u prilogu II Uputstva. Svrha obaveštenja je da omogući nadležnom organu države koja je izdala nalog da brzo odluči o adekvatnom odgovoru o zaštitnoj meri koja je određena u toj državi prema licu koje uzrokuje opasnost.

Analiza Evropske komisije pokazuje da još uvek nije ostvaren potpuni potencijal Uputstva, što potvrđuje mali broj izdatih i izvršenih evropskih naloga za zaštitu. Razlozi za to su mnogobrojni, od nedovoljne informisanosti nacionalnih organa nadležnih za izdavanje evropskog naloga za zaštitu, do toga

⁴³⁶ Član 9. stav 2. Uputstva.

⁴³⁷ S. Van der Aa, J. Ouwerkerk, (2011) *The European Protection Order: No time to waste or a waste of time? European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 19, 267-287.

⁴³⁸ Član 13. stav 1. Uputstva.

⁴³⁹ Član 14. Uputstva.

da lica kojima je potrebna zaštita možda nisu u potpunosti svesna da mogu zatražiti evropski nalog za zaštitu.⁴⁴⁰

5.7. Budućnost EU instrumenata uzajamne saradnje u krivičnim stvarima

Od 1999. godine EU postepeno razvija pravni okvir u oblasti pravosudne saradnje u krivičnim stvarima, zasnovan na zajedničkim vrednostima u oblasti vladavine prava i osnovnih prava. Ovaj okvir uključuje instrumente kao što su evropski nalog za hapšenje, evropski nalog za istragu, evropski nalog za zamrzavanje i oduzimanje imovine, ali i instrumente koji se odnose na uzajamno priznanje alternativa pritvoru, probacionih mera i alternativnih sankcija i evropski nalog za zaštitu. Nakon više od decenije primene instrumenata uzajamnog priznanja može se zaključiti da se u praksi više koriste represivni od preventivnih instrumenti. Evropski nalog za hapšenje koji je donet kao prvi instrument uzajamnog priznanja i dalje je najdelotvornije pravno sredstvo u ovoj oblasti.⁴⁴¹ Zahvaljujući ovom instrumentu značajno je skraćeno vreme predaje traženog lica u odnosu na ekstradiciju, i sad se radi o danima umesto o godinama. Međutim, kada su u pitanju evropski nalog za zaštitu i drugi instrumenti koji se odnose na alternativne mere i sankcije njihova primena je ostala u veoma malom obimu, tek nekoliko naloga godišnje.

U decembru 2018. godine Savet je usvojio Zaključke o uzajamnom priznanju u krivičnim stvarima.⁴⁴² Cilj ovih Zaključaka je bio da se podrže naporu za unapređenje saradnje i uzajamnog poverenja između pravosudnih organa i utvrđivanje niza praktičnih mera koje treba preduzeti.

U februaru 2019. godine na sastanku Saveta diskutovalo se o Putu napred u oblasti uzajamnog priznanja pravosudnih odluka u krivičnim stvarima i to o četiri ključne tačke:⁴⁴³ izazovi sa kojima se susreću države članice u primeni

⁴⁴⁰ Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Directive 2011/99/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on the European protection order, COM/2020/187 final.

⁴⁴¹ Mišljenje opšteg pravobranioca Bot, predmet C-261/09, *Criminal proceedings against Gaetano Mantello*, tačka. 1.

⁴⁴² Mutual recognition in criminal matters – Conclusions, Council, No. 14540/18, 23. novembar 2018.

⁴⁴³ Outcome of the Council Meeting, 3697the Council meeting, Justice and Home Affairs, no. 9970/19, 6-7. jun 2019.

kriterijuma za nepriznavanje instrumenata uzajamnog priznanja na osnovu kršenja osnovnih prava, obuke i smernice o instrumentima uzajamnog priznanja, utvrđivanje pravnih praznina u primeni instrumenata, i unapređenje institucionalnog okvira za primenu instrumenata uzajamnog priznanja. Iako su neki instrumenti zaživeli u praksi potrebno je još uvek dosta napora i promena pravne kulture da bi i ostali instrumenti ostvarili pun potencijal.

Kod primene evropskog naloga za hapšenje pokazalo se da nije dovoljno doneti represivne instrumente već da oni moraju biti dopunjeni i aktima kojima se obezbeđuje pravičan postupak i zaštita osumnjičenih i okrivljenih, što je imalo za posledicu donošenje niza EU instrumenata kojima se ova pitanja uređuju. Takođe, vremenom je evropski zakonodavac počeo da preduzima sveobuhvatniji pristup prilikom uređenja pojedinih pitanja, što se može videti kod donošenja Uputstva o evropskom nalogu za nadzor koje je doneto u paketu sa još dva dokumenta kojima se uređuje zaštita žrtava. Ovim pristupom obezbeđuje se da pojedina pitanja budu koherentno uređena. Međutim, ne sme se zaboraviti da je donošenje pravnih akata u krivičnim stvarima i dalje osetljivo pitanje sa stanovišta suverenosti država članica, što potvrđuje i dužina pregovora i diskusija o donošenju svakog pojedinačnog akta.

6. INSTITUCIONALNI OKVIR SARADNJE

Evropske integracije u krivičnim stvarima unapređene su poslednjih decenija osnivanjem EU organa i organizacija nadležnih za policijsku i pravosudnu saradnju u oblasti krivičnog prava, tako da sada u Evropskoj uniji postoje dve grupe aktera, jedno su nacionalne policijske i pravosudne institucije država članica, a drugo tela Evropske unije. Neki od EU organa policijske i pravosudne saradnje kao što su Evropska policijska kancelarija (Evropol) i Agencija Evropske unije za saradnju krivičnog pravosuđa (Evrodžast), osnovani su u okviru trećeg stuba, dok drugi imaju hibridni status na osnovu komunitarnog prava kao što su Evropska kancelarija za suzbijanje prevara (OLAF) i Kancelarija evropskog javnog tužioca (EPPO). Uspostavljanje ovih organa praćeno je diskusijama i različitim stavovima u pogledu njihovih ovlašćenja i viđenja uloge ovih tela, s jedne strane kao centralizovanih agencija EU, a s druge, kao oblika međuvladine saradnje, što je imalo uticaja na razvoj krivičnog prava EU.

Evropski savet u Tampereu predstavlja prekretnicu u razvoju organa EU u oblasti saradnje u krivičnim stvarima, jer je Zaključcima previđeno osnivanje ovih tela i njihova uloga. S obzirom na to da su ova tela nastajala u okviru trećeg stuba EU, može se videti da su rezultat kompromisa država članica i njihove spremnosti da deo nadležnosti u krivičnim stvarima prepuste Evropskoj uniji. Tako su u relativno kratkom roku osnovana tela čije se nadležnosti delimično preklapaju i čija uloga i položaj nisu detaljno uređeni osnivačkim aktima. Primer predstavljaju Evropska pravosudna mreža, kao mreža kontakt osoba i Evrodžast, kao prelazno rešenje između čisto nacionalnog sistema javnog tužioca i javnog tužioca EU.⁴⁴⁴ Iz razvoja EU organa u oblasti policijske i pravosudne saradnje u krivičnim stvarima vidi se da je evolucija tekla postepeno sa Evrodžast-om koji ima zadatak da koordinira aktivnosti nacionalnih istražnih organa, OLAF-om koji može da sprovodi administrativne istrage do Kancelarije

⁴⁴⁴ S. Peers, *op. cit.* str. 855.

evropskog javnog tužioca koji ima podeljenu nadležnost sa nacionalnim javnim tužilaštvima.

6.1. Agencija EU za saradnju organa za sprovođenje zakona - Evropol

Agencija EU za saradnju organa za sprovođenje zakona (Evropol) osnovana je Uredbom 2016/794/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 11. maja 2016. godine i predstavlja telo Evropske unije za policijsku saradnju. Evropol ima nadležnost da prikuplja, skladišti, obrađuje, analizira i razmenjuje podatke, uključujući i obaveštajne podatke, i pruža podršku delovanju nadležnih institucija država članica i njihovoj uzajamnoj saradnji u prevenciji i borbi protiv teškog kriminala koji utiče na dve ili više država članica, terorizma i oblika kriminaliteta koji utiče na zajednički interes obuhvaćen politikama EU (član 3. Uredbe). Ključna razlika između Evropola i OLAF-a je da Evropol nema samostalne istražne nadležnosti i deluje u okvirima krivičnog prava, odnosno kriminala.

Osnivanju Agencije EU za saradnju organa za sprovođenje zakona prethodila su dva tela koja su isto imala skraćeni naziv Evropol, ali sa drugačijim nadležnostima, pravnim statusom i uređenjem. Evropol je naslednik Evropske policijske kancelarije, koja je bila osnovana Odlukom Saveta 2009/371/JHA od 6. aprila 2009. godine, a kojoj je prethodila Konvencija potpisana u Kanu 26. jula 1995. godine (Evropol konvencija) na osnovu člana K.3. Ugovora o EU iz Mastrohta.

6.1.1. Istorijski razvoj

Istorija nastanka ove Agencije odslikava razvoj evropskog krivičnog prava.⁴⁴⁵ Osnivanju su prethodile diskusije o ulozi, položaju i ovlašćenjima koje bi Evropol trebalo da ima. Mogu se izdvojiti dva glavna pravca diskusije: jedan koji je zastupao centralizovani pristup, po kojem je Evropol trebalo da bude centralna policijska snaga Evropske unije s ovlašćenjem da nadzire nacionalne policije, i

⁴⁴⁵ J. Čeranić, (2011) Policijska saradnja unutar Evropske unije kao prostora slobode, bezbednosti i pravde, Suzbijanje kriminala u okviru međunarodne policijske saradnje, *Zbornik radova sa naučno-stručnog skupa na Tari*, Kriminalističko-policijska akademija, str. 59–68.

drugi međuvladin pristup, koji se zalagao za Evropol kao telo za koordinaciju i saradnju nacionalnih policija bez, operativnih ovlašćenja.⁴⁴⁶

Pojedine države članice, među kojima se isticala Nemačka, podržavale su centralizovan pristup i ideju da evropska policija treba da zameni druge mehanizme policijske saradnje u Evropi, kao što je TREVI.⁴⁴⁷ Druga grupa država, među kojima su Velika Britanija, Danska, Holandija i Francuska, suprotstavljale su se centralizovanom pristupu i isticale razlike u nacionalnim sistemima i prirodi policijske saradnje u Evropi, posebno u pogledu ovlašćenja koja bi Evropol imao i uticaja na nacionalni suverenitet. Prilikom pregovora o Ugovoru iz Matrihta navedena pitanja bila su predmet diskusije. Stupanjem na snagu Ugovora iz Matrihta stvoreni su preduslovi i pravni osnov za donošenje Konvencije o Evropol-u.

Na nastanak Evropol-a uticalo je i ukidanje kontrole na zajedničkim granicama. Tako su Sporazum između vlada Ekonomske zajednice Beneluksa, Nemačke i Francuske o postepenom ukidanju kontrola na zajedničkim granicama (Šengenski sporazum), zaključen 14. juna 1985. godine, i Konvencija o primeni Šengenskog sporazuma od 19. juna 1990. godine predvideli obavezu za strane ugovornice da intenziviraju i pojačaju saradnju između svojih carinskih i policijskih organa, posebno protiv poreskih i carinskih utaja i pronevera.

Evropol konvencija⁴⁴⁸ usvojena je 26. jula 1995. godine i stupila je na snagu 1998. godine. Doneta je u formi instrumenata trećeg stuba, što je zahtevalo da je ratifikuju sve države članice Evropske unije. Evropol je započeo s radom u julu 1999. godine sa sedištem u Hagu. Izbor konvencije kao pravnog instrumenta kojim se osniva Evropol pokazao se kao otežavajuća okolnost za izmene i dopune, jer je potrebno da svaku izmenu ratifikuju sve države članice pre nego što stupi na snagu.⁴⁴⁹

⁴⁴⁶ V. Mitsilegas, *EU Criminal Law*, str. 162.

⁴⁴⁷ Prvi korak u pravcu neformalne saradnje preduzet je 70-ih godina XX veka, kada je osnovana TREVI grupa Rezolucijom ministra pravosuđa i policije 1976. godine. Ima dve radne grupe, za terorizam i javni red. Pravni osnov za uspostavljanje TREVI-ja nije bio u odredbama Ugovora, već je funkcionisao van formalnog pravnog poretka Zajednice.

⁴⁴⁸ OJ C 316, od 27. novembra 1995.

⁴⁴⁹ H. Satzger, *op. cit.*, str. 110. Kako je tekst Konvencije trebalo da ratifikuju u nacionalnim parlamentima, a kao rok stupanja na snagu članom 45. određen je, „prvi dan meseca koji sledi nakon isteka roka od tri meseca po datom obaveštenju države članice koja je, kao članica EU na dan usvajanja akta o nacrtu Konvencije od strane Saveta (ministara pravosuđa i unutrašnjih poslova), poslednja ispunila te formalnosti“. Kako bi se proces ubrzao, na nemački predlog pristupilo se

Iako je osnivanje Evropol-a bilo predviđeno Ugovorom iz Mاستrihta, nije osnovan kao klasična EU agencija, već kao međunarodna organizacija sa sopstvenim pravnim tekovinama, koja se finansirala iz direktnih uloga država članica EU.⁴⁵⁰

Savet ministara pravosuđa i unutrašnjih poslova složio se 2007. godine da Konvencija treba da bude zamenjena Odlukom Saveta. To je značilo da će se Evropol finansirati iz budžeta Zajednice i da će se na Evropol odnositi evropski propisi o finansijama i zaposlenima. Na ovaj način bi se uskladio sa ostalim telima i agencijama u oblasti tadašnjeg trećeg stuba.

Tekst Odluke dobio je političku podršku 24. juna 2008, a Svet je usvojio Odluku 6. aprila 2009. godine. Odlukom je promenjena struktura Evropol-a i od međuvladine organizacije postao je agencija Evropske unije. Odlukom Saveta 2009/371/JHA o Evropol-u od 6. aprila 2009. godine, koja je zamenila Konvenciju o Europol-u, Evropol je postao punopravna agencija EU sa novim pravnim okvirom i proširenim mandatom od 1. januara 2010. godine.⁴⁵¹ Cilj Evropol-a je bio unapređenje saradnje policijskih organa država članica i poboljšanje efikasnosti.⁴⁵²

Nakon stupanja na snagu, Uredba 2016/794/EU zamenila je sve navedene propise o Evropol-u⁴⁵³ s ciljem da se usaglase propisi o Evropol-u sa odredbama Ugovora iz Lisabona,⁴⁵⁴ da se unapredi upravljanje i uključi Evropski parlament

formiranju Evropol-ove službe za borbu protiv droge (EDU – Europol Drugs Intelligence Unit) još u junu 1993. godine. Operativno delovanje ove službe počelo je od juna 1994. godine tako što je sva država članica odredila centralno nacionalno telo za saradnju sa EDU (kasnije Evropol-om), a operativna saradnja i razmena podataka odvijali su se posredstvom oficira za vezu u sedištu organizacije.

⁴⁵⁰ Konvencija je nekoliko puta menjana i dopunjavana, kako bi se pojasnio i proširio mandat Europol-a. Dokumenti kojima je Europol konvencija menjana obuhvataju: Protokol o tumačenju Europol konvencije u skladu sa prethodnim pitanjem Sudu pravde (OJ C 299, 9. oktobar 1996), Protokol o privilegijama i imunitetima, Protokol i odluke Saveta kojima se proširuje nadležnost Europol-a na određena krivična dela, Odluka kojom se određuje Europol kao centralna kancelarija za borbu protiv falsifikovanja evra (OJ L 185, 16. jul 2005), Protokol o istražnim timovima i pokretanju krivične istrage (OJ C 312, 16. decembar 2002) i Protokol o izmenama u radu Europol-a (OJ C 2, 6. januar 2004).

⁴⁵¹ S. Nikodinovska-Stefanovska, (2011) EUROPOL Council Decision – New Legal Basis for EUROPOL, *Suzbijanje kriminala u okviru međunarodne policijske saradnje, Zbornik radova sa naučno-stručnog skupa na Tari, Kriminalističko-policijska akademija*, str. 215–223.

⁴⁵² S. Uljanov, Z. Ivanović (2010) Međunarodne policijske organizacije, *Strani pravni život*, br. 2, str. 65-84.

⁴⁵³ Odluke 2009/371/JHA, 2009/934/JHA, 2009/935/JHA, 2009/936/JHA i 2009/968/JHA.

⁴⁵⁴ Član 88 Ugovora o funkcionisanju EU predviđa da Evropski parlament i Savet odlučuju o odgovarajućim propisima koji se usvajaju u redovnoj zakonskoj proceduru i određuju strukturu, nadležnost i zadatke organa.

i nacionalne skupštine država članica kroz Zajedničku grupu za parlamentarni nadzor i da se ojača sistem obrade informacija i zaštite podataka.

Transformacija Evropol-a u Agenciju EU sa sedištem u Hagu, koja ima pravni subjektivitet i finansira se iz budžeta EU, ukazuje da se ovo telo nalazi pod kontrolom Evropskog parlamenta. Jačanjem kontrolne uloge Evropskog parlamenta, zajedno sa neposrednim uključivanjem nacionalnih skupština utiče se na jedan od problematičnih aspekata delovanja Evropol-a, a to je nedostatak demokratske kontrole. S tim u vezi, član 51. stav 2. Uredbe predviđa da se političko praćenje koje se sprovodi nad aktivnostima Evropol-a proteže na njihov potencijalni uticaj na „prava i osnovne slobode fizičkih lica“. Kontrola se odvija, posebno, prosleđivanjem Zajedničkoj grupi za parlamentarni nadzor dokumenata koje je izradila Agencija,⁴⁵⁵ kao i održavanjem sastanaka predstavnika glavnih tela Evropol-a na poziv Zajedničke grupe kako bi se raspravljalo o pitanjima u vezi sa aktivnostima predstavljanim u dokumentima Evropol-a.⁴⁵⁶ Takođe, i Evropski nadzornik za zaštitu podataka dolazi na Zajedničku grupu najmanje jednom godišnje radi rasprave o pitanjima koja se tiču zaštite osnovnih prava i sloboda fizičkih lica, a posebno zaštite podataka o ličnosti.⁴⁵⁷ Unapređenje uloge nacionalnih parlamenata ostvaruje se najvećim delom kroz njihovo učešće u definisanju programskih ciljeva delovanja Evropol-a⁴⁵⁸ i provere rezultata tih aktivnosti i ostvarenih ciljeva.⁴⁵⁹

Iako je Uredba o Evropol-u usvojena 2016. godine, već 9. decembra 2020. godine Evropska komisija objavljuje predlog Uredbe kojom će biti izmenjena Uredba iz 2016. i to u pogledu saradnje sa privatnim stranama, obradom podataka o ličnosti koju sprovodi Evropol u cilju podrške krivičnim istragama i uloge Evropol-a u oblasti istraživanja i inovacija.⁴⁶⁰

Predlog Uredbe predstavlja odgovor Evropske komisije na sve složenije pretnje bezbednosti i to zloupotrebom digitalne transformacije i novih tehnologija i nestankom granica između fizičkog i digitalnog sveta.⁴⁶¹ Evropska

⁴⁵⁵ Član 51. stav 3.

⁴⁵⁶ Član 51. stav 2.

⁴⁵⁷ Član 51. stav 2b.

⁴⁵⁸ Član 12. stav 1. i član 51.

⁴⁵⁹ Član 11. stav 1c i član 51. stav 5.

⁴⁶⁰ COM (2020) 796 final.

⁴⁶¹ Europol, *Serious and Organised Threat Assessments*, 2017.

komisija predlaže jačanje nadležnosti i kapaciteta Evropol-a, kao i mehanizama za podršku državama članicama u borbi protiv teškog kriminala i terorizma.⁴⁶²

Predlog Uredbe objavljen je više od godinu dana pre planirane procene učinka Agencije.⁴⁶³ Izmena Uredbe o Evropol-u je ubrzana na zahtev iznet u Zaključcima Saveta o pravosuđu i unutrašnjim poslovima iz decembra 2019. godine kojima je prepoznata društvena potreba da se unaprede nadležnosti Evropol-a u borbi protiv terorizma i visoko-tehnološkog kriminala.

Predlog Uredbe odgovara na potrebe da se traže i dobijaju podaci direktno od privatnih strana,⁴⁶⁴ da Evropol pomogne državama članicama u analiziraju veliki i složeni skupovi podataka, kao i da se omogući Evropol-u da može u posebnim slučajevima u kojima smatra da je potrebno da pokrene krivičnu istragu i zatraži od nadležnih tela država članica da pokrenu, vode ili koordiniraju istragu krivičnog dela koji utiče na zajednički interes obuhvaćen politikom EU, a da to krivično delo ne mora imati prekograničnu dimenziju. Takođe, Evropska komisija predlaže da se ojača saradnja Evropol-a sa Kancelarijom evropskog javnog tužioca, dodatno unapredi okvir za zaštitu podataka koji se primenjuje na Evropol, kao i da se ojača uloge Evropol-a u istraživanju i inovacijama kako bi se uklonili nedostaci važni za sprovođenje zakona i da se ojača parlamentarni nadzor nad Evropol-om i njegova odgovornost.⁴⁶⁵

Kad je u pitanju pojačana saradnja sa privatnim stranama, predlogom Uredbe utvrđena su pravila da Evropol razmenjuje podatke o ličnosti sa privatnim licima, da ih obaveštava o informacijama koje nedostaju, i da zatraži od država članica da zahtevaju od drugih privatnih strana da podele dodatne informacija. Odredbe predloga Uredbe takođe uvode mogućnost da Evropol deluje kao tehnički kanal za razmenu između država članica i privatnih strana.

Da bi se efikasno podržale krivične istrage u državama članicama ili istrage koje sprovodi Kancelarija evropskog javnog tužioca, u određenim slučajevima, Evropol-u bi se omogućilo da obrađuje podatke koje su nacionalni organi ili

⁴⁶² Na primer, operativna podrška koju pruža Europolov Evropski centar za borbu protiv terorizma poslednjih godina se upeterostručila (sa 127 operativnih predmeta za koje je obezbeđena podrška 2016. na 632 predmeta 2019.). Centar danas učestvuje u gotovo svim velikim istragama u borbi protiv terorizma u EU.

⁴⁶³ Član 68. Uredbe 2016/794.

⁴⁶⁴ <https://www.consilium.europa.eu/media/41586/st14755-en19.pdf>

⁴⁶⁵ N. Vavoula, V. Mitsilegas, (2021) *Strengthening Europol's mandate – A legal assessment of the Commission's proposal to amend the Europol Regulation*, LIBE Committee, European Parliament.

Kancelarija evropskog javnog tužioca dobili u toku krivičnih istraga. Evropol bi podatke morao da obrađuje u skladu sa procesnim zahtevima i zaštitnim merama koje se primenjuju prema nacionalnom krivičnom zakonu.

Evropski nadzornik za zaštitu podataka procenjivao je dejstvo predloga na propise o zaštiti podataka o ličnosti i istakao je da je potrebno detaljnije urediti uslove pod kojima Evropol može odstupiti od standarda zaštite.⁴⁶⁶ U pogledu proširenih mogućnosti za saradnju Evropol-a sa privatnim stranama, Evropski nadzornik smatra da je uvođenje proširenih zaštitnih mera kao što je zabrana sistematskog i masovnog prenosa podataka dobro rešenje. Međutim, Evropski nadzornik preporučuje da je potrebno da se ova ograničenja primenjuju na sve razmene između Evropola i privatnih strana.

6.1.2. Nadležnosti Evropol-a

Nadležnost Evropol-a je veoma široka i uključuje veliki broj krivičnih dela koja su izričito navedena u Aneksu 1 Uredbe, kao što su terorizam, organizovani kriminal, trgovina drogom, aktivnosti pranja novca, krivična dela u vezi sa nuklearnim i radioaktivnim supstancama, krijumčarenje migranata, trgovina ljudima.⁴⁶⁷ Uredbom je u odnosu na prethodnu Odluku o Evropol-u značajno proširena nadležnost, uključujući i nadležnost za sledeća krivična dela: protiv finansijskih interesa EU, insajdersko poslovanje i manipulacija finansijskim tržištem, zagađenja iz brodova, seksualno zlostavljanje i iskorišćavanje, uključujući materijale o zlostavljanju dece i nagovaranju dece u seksualne svrhe, genocida, zločina protiv čovečnosti i ratnih zločina.

⁴⁶⁶ Opinion 4/2021, EDPS Opinion on the Proposal for Amendment of the Europol Regulation, 8. mart 2021.

⁴⁶⁷ Lista obuhvata i krivična dela povezana s motornim vozilima; ubistvo i teška telesna povreda, nedozvoljena trgovina ljudskim organima i tkivima; kidnapovanje, nezakonito oduzimanje slobode i uzimanje talaca; rasizam i ksenofobija; razbojništvo i teška krađa; nedozvoljena trgovina kulturnim dobrima, uključujući antikvitete i umetnička dela; prevara i pronevere; reketiranje i iznuda; falsifikovanje i piraterija proizvoda; falsifikovanje administrativnih dokumenata i trgovina njima; falsifikovanje novca i sredstava plaćanja; kompjuterski kriminal i korupcija; nedozvoljena trgovina oružjem, municijom i eksplozivom; nedozvoljena trgovina ugroženim životinjskim vrstama; nedozvoljena trgovina ugroženim biljnim vrstama i sortama; ekološki kriminal; i nedozvoljena trgovina hormonskim supstancama i drugim promotorima rasta.

Takođe, članom 3. stav 2. Uredbe predviđena je nadležnost Evropola i za krivična dela izvršena s ciljem pribavljanja sredstava za izvršenje, olakšavanje ili izvršenje ili da bi se obezbedila nekažnjivost u pogledu takvih dela.

Odlukom 2005/551/JHA o zaštiti evra od falsifikovanja Evropol je imenovan za centralnu kancelariju nadležnu za borbu protiv falsifikovanja jedinstvene valute, podstičući koordinaciju mera koje nadležni organi država članica sprovode u borbi protiv falsifikovanja evra.

Glavne aktivnosti Evropol-a usmerene su na unapređenje razmene informacija između policijskih organa država članica. U tom cilju Evropol priprema i redovne strateške analize kao što je Procena pretnje teškog i organizovanog kriminala (SOCTA) koja predstavlja osnovu za odlučivanje Saveta. Prema odredbama člana 6. Uredbe Evropol može da zahteva od nadležnih organa države članice da pokrene, sprovede ili koordinira krivičnu istragu za krivična dela koja su u okviru ciljeva Evropol-a.

Važno je naglasiti da su Evropol-ova ovlašćenja za sprovođenje istražnih i operativnih radnji ograničena na njegove funkcije koordinacije u okviru aktivnosti koje se sprovode zajedno sa nadležnim organima države članice ili zajedničkim istražnim timovima. U članu 88. stav 3. Ugovora o funkcionisanju EU ističe se da svaka operativna akcija mora da se sprovodi u dogovoru sa vlastima države članice ili države čije je teritorija u pitanju, a primena prinudnih mera je u isključivoj nadležnosti nacionalnih organa. Iz navedenog se može zaključiti da Evropol nema ni jedno od karakterističnih ovlašćenja nacionalnih policijskih snaga, odnosno nema istražna ovlašćenja na teritoriji država članica ni ovlašćenja da sprovodi prisluškivanje, pretres kuća ili hapšenje.

Organi država članica ne mogu biti primorani da postupe po zahtevima Evropol-a za pokretanje, sprovođenje ili koordinaciju istrage. Jedina dužnost nadležnih organa država članica je da propisno razmotre takve zahteve i da obaveste Evropol o svojoj odluci i obrazlože je, osim ako bi takva komunikacija štetila interesima nacionalne bezbednosti ili bi ugrozila uspeh istraga koje su u toku ili bezbednost pojedinaca.⁴⁶⁸

Potrebno je istaći da prema pravnom osnovu koji postoji u članu 88. stav 2. Ugovora o funkcionisanju EU i članu 4. stav 1. tačka c. Uredbe iz 2016. godine moguće da se postigne proširenje operativnih ovlašćenja Evropol-a, kroz

⁴⁶⁸ Član 6. Uredbe.

koordinaciju, organizaciju i sprovođenje istražnih i operativnih radnji koje se sprovode zajedno sa nadležnim organima država članica ili u kontekstu zajedničkih istražnih timova, po potrebi u saradnji sa Evrodžast-om.

Pre nego što zatraži pokretanje krivične istrage, Evropol je dužan da obavesti Evrodžast. Uvođenjem ove obaveze obezbeđuje se veza i saradnja između dva tela kako bi se izbeglo dupliranje napora i obezbedila komplementarnost akcija.

Od 2014. godine Evropol ima mogućnost pristupa drugoj generaciji Šengenskog informacionog sistema (SIS II) i ima pravo da zatraži pristup podacima koji se vode u viznom informacionom sistemu Šengenskog prostora (VIS) za sprečavanje, otkrivanje i istragu terorističkih i drugih teških krivičnih dela.

6.1.3. Struktura Evropol-a

Upravljačku strukturu Evropol-a čine Upravni odbor i izvršni direktor. Upravni odbor, sastavljen od po jednog predstavnika svake države članice i predstavnika Evropske komisije, predstavlja organ koji donosi ključne odluke kao što su višegodišnji program rada, godišnji budžet, unutrašnja strategija za borbu protiv prevara, i interna pravila o sprečavanju sukoba interesa. Izvršni direktor je zakonski zastupnik Evropol-a odgovoran za svakodnevno upravljanje organizacijom. Izvršnog direktora imenuje Savet Evropske unije na mandat od 4 godine, koji se može obnoviti samo jednom.

Strukturu Evropol-a čini centralno telo pod nadležnošću izvršnog direktora i nacionalne jedinice koje osniva svaka država članica. Vezu između Evropol-a i nacionalnih jedinica predstavljaju oficiri za vezu, koji su upućeni u Evropol da predstavljaju nacionalne interese i podležu nacionalnom zakonu države članice.

Svaka nacionalna jedinica deluje kao jedino telo za vezu između Evropol-a i nadležnih organa država članica, a njihova dužnost je da zastupaju interese nacionalnih jedinica i da olakšavaju razmenu informacija između ovih jedinica i Evropol-a. Nadležni organi država članica mogu dozvoliti svojim institucijama da imaju neposredan kontakt sa Evropol-om pod uslovima koje utvrde same države članice, ali nakon uključivanja nacionalne jedinice.

Nacionalne jedinice dostavljaju Evropol-u informacije neophodne da ispuni svoje ciljeve, uključujući informacije koje se odnose na oblike kriminala čije se sprečavanje ili borba smatra prioritetom EU, obezbeđuju delotvornu komunikaciju i saradnju svih nadležnih tela sa Evropol-om i podižu svest o Evropol-ovim aktivnostima. Takođe, nacionalne jedinice obezbeđuju usklađenost sa nacionalnim pravom kada dostavljaju informacije Evropol-u.

6.1.4. Baze podataka i zaštita podataka

S obzirom da Evropol ne predstavlja operativnu policiju sa izvršnim ovlašćenjima,⁴⁶⁹ njegovi zadaci su ograničeni na unapređenje saradnje nacionalnih policijskih organa.⁴⁷⁰ Centralnu ulogu u radu Evropol-a ima elektronski informacioni sistem (Europol Information System – EIS) osnovan još 2005. godine, u koji podatke unose direktno države članice, tela EU, treće zemlje, međunarodne organizacije i privatna lica. Podacima može da pristupe ovlašćeno osoblje Evropol-a, u meri u kojoj je to neophodno i proporcionalno za postizanje njegovih ciljeva, dok prema članu 18. stav 2. tačka c. Uredbe, nacionalni organi mogu da pristupe samo prema odredbama nacionalnog prava.

Prema važećim odredbama Evropol može da analizira podatke samo u okviru jedinstvene radne arhive, a predlog nove Uredbe iz 2020. godine trebalo bi da omogući Evropol-u da unakrsno proverava podatke između arhiva kako bi se utvrdile veze između različitih istraga.

Pravni okvir kojim je uređen Evropol sadrži brojne odredbe o obradi i zaštiti podatka.⁴⁷¹ Član 18. Uredbe predviđa da se podaci o ličnosti mogu obrađivati samo u svrhu unakrsne provere kako bi se utvrdile veze i druge korisne informacije u vezi sa osumnjičenim ili osuđenim za krivično delo koje je u nadležnosti Evropol-a. Podaci se mogu obrađivati za potrebe strateških ili tematskih analiza, operativnih analiza ili olakšavanje razmene informacija

⁴⁶⁹ M. Matić, M. Reljanović, (2009) *Evropska unija, proces pridruživanja, treći stub i značaj za javno tužilaštvo u Republici Srbiji*, Udruženje javnih tužilaca Srbije, str. 71–75.

⁴⁷⁰ H. Satzger, *op. cit.* str. 111.

⁴⁷¹ T. Kesić, D. Čvorović, (2011–2012) *Evropski standardi zaštite ličnih podataka u okviru policijske saradnje*, U: J. Ćirić, S. Bejatović (ur.), *Evropske integracije i međunarodna krivičnopravna saradnja*, Institut za uporedno pravo, Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu, Beograd, str. 123–138.

između država članica, Evropol-a, ostalih tela EU, trećih zemalja ili međunarodnih organizacija.

U tački 24. Preambule Uredbe navodi se da Evropol treba da koristi nove tehnologije za obradu podataka i da obezbedi bezbednu mrežu za razmenu podataka, kao što je aplikacija za bezbednu razmenu informacija (SIENA) koja omogućava brzu, bezbednu i pojednostavljenu komunikaciju i razmenu informacija. Kao i u prethodnim aktima kojima se uređivao rad Evropol-a i Uredba obezbeđuju visok nivo zaštite podataka i predviđa sankcije za zloupotrebe u pogledu pristupa i obrade takvih podataka.

Obrada podataka o ličnosti za određene kategorije nosilaca podataka, odnosno za žrtve krivičnog dela, svedoke ili druga lica koja mogu da daju informacije u vezi sa krivičnim delima, ili u odnosu na lica mlađa od 18 godina, dozvoljena je samo ako je neophodna i srazmerna za sprečavanje ili borbu protiv krivičnih dela koja su u nadležnosti Evropol-a.⁴⁷² Iste odredbe važe i za obradu osetljivih podataka, kao što su podaci o rasnom ili etničkom poreklu, političkom mišljenju, verskom uverenju, zdravlju ili seksualnom životu osobe.

Odgovornost za zaštitu podataka podeljena je između Evropol-a i država članica, koje su odgovorne za informacije koje su unele u Evropol sistem, dok je Evropol odgovoran za informacije koje je dobio od trećeg lica ili koje su rezultat analitičkog rada. Upravni odbor Evropol-a imenuje službenika za zaštitu podataka, obezbeđuje da se evidencija o prenosu i prijemu ličnih podataka čuva u skladu sa Uredbom, saraduje sa Evropskim nadzornikom za zaštitu podataka i vodi registar o kršenju ličnih podataka. Takođe, u skladu sa članom 42. Uredbe svaka država članica mora odrediti nacionalno nadzorno telo sa zadatkom da sprovodi nezavisan nadzor unošenja i pretraživanja baze podataka, kao i da nadzire aktivnosti nacionalne jedinice u državi članici.

Kako je predviđeno članom 47, svaki ispitanik ima pravo da podnese žalbu Evropskom nadzorniku za zaštitu podatka ako smatra da Evropol-ova obrada predstavlja povredu. Svaki postupak protiv odluke Evropskog nadzornika za zaštitu podataka pokreće se pred Sudom pravde Evropske unije.

⁴⁷² Član 30. Uredbe.

6.2. Evrodžast

6.2.1. Istorijski razvoj

Osnivanje Evropol-a praćeno je predlozima da se ovakav model promovisanja evropskih integracija primeni i u oblasti pravosudne saradnje u krivičnim stvarima.⁴⁷³ Na ovaj način inicirana je diskusija o osnivanju Evrodžast-a kao EU pravosudnog tela u krivičnim stvarima čiji je cilj unapređenje koordinacije između odgovarajućih nacionalnih službi. Iako je Evrodžast trebalo da bude saradnik Evropol-a postojala su različita viđenja njegove uloge, i to od pravosudne podrške aktivnostima Evropol-a, obezbeđivanja legitimiteta policijskim aktivnostima na nivou EU, do sudske kontrole rada Evropol-a.⁴⁷⁴ Osnivanje Evrodžast-a predstavlja primer napetosti između različitih zahteva. Sa jedne strane se nalaze oni koji insistiraju na unapređenju pravosudne saradnje, dok se sa druge strane nalaze predstavnici država članica koje izražavaju zabrinutost zbog evropeizacije u oblasti krivičnog prava.

Prvi pokušaj koordinacije EU aktivnosti u oblasti pravosudne saradnje u krivičnim stvarima ogleda se u uspostavljanju Evropske pravosudne mreže 1998. godine Zajedničkom akcijom 98/428/JHA, koju čine nacionalne kontakt tačke koje su pružale pravne i praktične informacije lokalnim pravosudnim telima u drugim državama kako bi pripremile potpun zahtev za saradnju. Iako je Evropska pravosudna mreža prvi strukturisani mehanizam pravosudne saradnje u Evropskoj uniji koji je postao operativan, ideja stvaranja Evrodžast-a je i dalje opstala, jer bilo potrebno uspostaviti delotvornu saradnju na nivou Evropske unije.

Diskusija o Evrodžast-u obuhvatala je ne samo pitanja nadležnosti i uloge već i odnosa s drugim predlozima, kao što je Kancelarija evropskog javnog tužioca.⁴⁷⁵ Pristalice ideje uvođenja Kancelarije evropskog javnog tužioca

⁴⁷³ M. Reljanović, (2011-2012) Policijska saradnja država članica Evropske unije, U: J. Ćirić, S. Bejatović, (ur) *Evropske integracije i međunarodna krivičnopravna saradnja*, Institut za uporedno pravo, Beograd, str. 97-110.

⁴⁷⁴ V. Mitsilegas, *EU Criminal Law*, str. 186.

⁴⁷⁵ S. Peers, *op. cit.* str. 855. Krajem 90-tih godina XX veka Evropska komisija se zalagala za harmonizaciju krivičnog prava u Evropskoj uniji i naručila pripremu *Corpus Juris* projekta i podržavala je ideju Evropskog javnog tužioca. Određeni broj država članica nije bio spreman da prihvati harmonizaciju krivičnog prava. Isticale su međuvladin karakter trećeg stuba i predlagale alternative harmonizaciji, posebno međunarodno priznanje.

opisivale su Evrodžast kao „trojanskog konja“⁴⁷⁶ čija je uloga da onemogući ostvarivanje u praksi predloga za uvođenje Evropskog javnog tužioca.

Ugovor iz Nice je u članovima 29. i 31. predviđao poseban pravni osnov za Evrodžast, dok ni jedna odredba nije govorila o Evropskom javnom tužiocu. Tek Ugovor iz Lisabona u članu 86. predviđa mogućnost uvođenja Evropskog javnog tužioca. Dok član 85. Ugovora o funkcionisanju EU potvrđuje centralnu ulogu Agencije u oblasti pravosudne saradnje i jača njenu ulogu kao nadnacionalnog koordinatora.⁴⁷⁷

O osnivanju Evrodžast-a države članice odlučile su se na Savetu u Tampereu u oktobru 1999. godine.⁴⁷⁸ Savet je dao preporuku za osnivanje tela koje je „sastavljeno od nacionalnih tužilaca, sudija ili policijskih službenika, istovrsnih ovlašćenja, dodeljenih iz svake države članice u skladu sa nacionalnim pravnim sistemom. Evrodžast ima zadatak da olakša pravilnu koordinaciju nacionalnih tela krivičnog progona i pruži podršku kriminalističkim istraživanjima u predmetima organizovanog kriminala, na osnovu Evropol analiza, kao i da tesno saraduje sa Evropskom pravosudnom mrežom, kako bi se pojednostavilo postupanje po zamolnicama. U Zaključku Evropskog saveta iz Tamperea iz oktobra 1999. godine u tački 46. zahteva se da Savet usvoji neophodne pravne instrumente do kraja 2001. godine.

Tokom pregovora o donošenju pravnog okvira za Evrodžast vodila se diskusija o tri važna pitanja: krivičnim delima za koja će biti nadležan Evrodžast, status i ovlašćenja Evrodžast-a i odnos Evrodžast-a s drugim institucijama i telima u okviru EU, a posebno sa Evropskom pravosudnom mrežom i OLAF-om.

Kada je u pitanju nadležnost Evrodžast-a, Komisija se zalagala da ona obuhvata sva teža krivična dela za koja se može zahtevati međunarodna pravna pomoć. Komisija je predlog izložila u Saopštenju COM (2000) 746, a obrazloženje pristupa zasnivala je na mandatu dobijenom u okviru Tampere programa i činjenici da bi za donošenje liste krivičnih dela koja bi bila u nadležnosti Evrodžast-a bila potrebna odluka Saveta, dok za opšte upućivanje na teška krivična dela to ne bi bilo potrebno. Izražavani su i stavovi da nadležnost Evrodžast-a treba da se upodobi s nadležnošću Evropol-a i da je stoga potrebno

⁴⁷⁶ V. Mitsilegas, *EU Criminal Law*, str. 189.

⁴⁷⁷ F. Spiezia, (2018) *The European Public Prosecutor's Office: How to Implement the Relations with Eurojust*, *Eucrim*, Issue 2, str. 132.

⁴⁷⁸ M. Rakić, (2012) *Uloga Eurojust-a u sustavu pravosudne suradnje*, *Policijska sigurnost*, broj 1, Zagreb, str. 132–142.

usvojiti listu krivičnih dela. Ovi stavovi idu u prilog mišljenju da je Evrodžast partner Evropol-a. Usvajanjem liste krivičnih dela i usaglašavanjem s nadležnošću Evropol-a, nadležnost Evrodžast-a bi obuhvatila i prevare na štetu budžeta Zajednice. Uključivanje prevare u nadležnost Evrodžast-a imalo bi, prema pojedinim autorima, posledice na odnos Evrodžast-a s dugim institucijama EU, posebno sa OLAF-om.

Dugo pitanje koje je bilo predmet diskusije odnosilo se na status i ovlašćenja Evrodžast-a. Kada je u pitanju status, preovladalo je mišljenje da Evrodžast treba da ima pravni subjektivitet. Prema mišljenju Evropske komisije, koje je predstavljeno u Saopštenju iz 2000. godine, zajednički stav o ovlašćenjima Evrodžast-a obuhvatao je tako malo da je ovlašćenja mogla da sprovodi i Evropska pravosudna mreža. Pitanje ovlašćenja otvorilo je diskusiju između država koje su se zalagale za očuvanje međuvladinog modela saradnje u Evrodžast-u i država koje su se zalagale za jačanje komunitarnog pristupa.

Treće pitanje o kome se diskutovalo obuhvatilo je odnos Evrodžast-a i drugih institucija Evropske unije, posebno u pogledu sukoba nadležnosti. Očekivalo se da se razgraniči nadležnost Evrodžast-a i Evropske pravosudne mreže, s obzirom na to da oba tela imaju cilj da unaprede pravosudnu saradnju u krivičnim stvarima. Obrazloženje za postojanje oba tela proisteklo je iz njihovog različitog statusa. Naime, Evrodžast bi trebalo da funkcioniše nezavisno na teritoriji cele Evropske unije i da predstavlja telo za dokumentaciju i odobrenja u cilju olakšavanja prekograničnog sprovođenja krivičnog progona, dok Evropska pravosudna mreža predstavlja mrežu za razmenu informacija i neformalnih kontakata između nacionalnih kontakt osoba i služi kao posrednik.⁴⁷⁹ Uključenje prevara u vezi sa budžetom Zajednice u nadležnost Evrodžast-a otvorilo je pitanje odnosa Evrodžast-a i OLAF-a. Ali najznačajnija pitanja jesu saradnja i odnos Evropol-a i Evrodžast-a, mogućnost Evropol-a da prenese podatke i analize Evrodžast-u, i sposobnost Evrodžast-a da zaštiti podatke na isti način kao Evropol.

Formalnom osnivanju Evrodžast-a prethodilo je uspostavljanje privremene jedinice za pravosudnu saradnju – pro-Evrodžast, koja je osnovana Odlukom Saveta 2000/799/JHA od 14. decembra 2000, a počela je s radom 1. marta 2001. godine. Ciljevi privremenog Evrodžast-a bili su da se unapredi saradnja i

⁴⁷⁹ H. Satzger, *op. cit.*, crp. 113.

podstakne koordinacija nacionalnih tela u oblasti istrage i progona teških krivičnih dela.⁴⁸⁰

Evrodžast je formalno osnovan 2002. godine Odlukom Saveta broj 2002/187 koja je doneta 28. februara. Ova odluka nije imala neposredno dejstvo i zato su države članice imale obavezu da je unesu u nacionalno pravo.⁴⁸¹ Odlukom je predviđeno da je Evrodžast telo Evropske unije s pravnim subjektivitetom i jedinica pravosudne saradnje uspostavljena u okviru nekadašnjeg trećeg stuba Evropske unije, s ciljem jačanja borbe protiv težih oblika prekograničnog kriminala.⁴⁸²

Reforma organizacione strukture Evrodžast-a započela je 16. decembra 2008. godine usvajanjem Odluke Saveta 2009/426/JHA u cilju jačanja operativnih potencijala, unapređenja ovlašćenja nacionalnih članova i Kolegijuma, unapređenja razmene informacija sa nacionalnim organima, i poboljšanjem odnosa sa Evropskom pravosudnom mrežom i drugim telima nadležnim za saradnju.

Odredbe o razmeni informacija između nacionalnih članova i pravosudnih tela težile su unapređenju funkcionisanja nadnacionalne koordinacije istrage, jer je uslov za uključenje Evrodžast-a bilo postojanje prekograničnih elemenata, odnosno uključenje najmanje dve države članice. Osnovno načelo je da nadležni pravosudni organi države članice razmenjuju sa Evrodžast-om sve relevantne informacije o prekograničnom kriminalu, čime se uspostavlja struktura i prevazilazi problem sporadičnih razmena informacija.

Analiza procesa primene Odluke o Evrodžast-u iz 2008. godine pokazuje da je reforma imala ograničeni uticaj i da rezultati nisu bili u skladu sa postavljenim ciljevima. Jedan od razloga je kašnjenje u unošenju Odluke u nacionalno zakonodavstvo, a drugi razlog su različita rešenja koje su države članice usvojile u pogledu ovlašćenja nacionalnih članova. Kako bi se prevazišli problemi Evropska komisija je 17. jula 2013. godine predložila Uredbu o Evrodžast-u na osnovu člana 85. Ugovora o funkcionisanju EU. Uredba 2018/1727 Evropskog parlamenta i Saveta o Agenciji EU za saradnju u oblasti krivičnog pravosuđa koja

⁴⁸⁰ M. Matić, (2011-2012) Eurojust – budućnost i odnos sa trećim državama, U: J. Ćirić, S. Bejatović (ur.). *Evropske integracije i međunarodna krivičnopravna saradnja*, Institut za uporedno pravo, Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu, Beograd, str. 111–123.

⁴⁸¹ A. Čavoški, (2003) Osnivanje EUROJUST-a u cilju jačanja borbe protiv transnacionalnog kriminala, *Evropsko zakonodavstvo*, broj 4.

⁴⁸² A. Klip, *European Criminal Law*, str. 448–452.

je usvojena 6. novembra 2018. godine, zamenila je Odluke Saveta 2002/187/JHA i 2009/426/JHA. Uredbom, koja ima neposrednu primenu u svim državama članicama EU, Evrodžast je uspostavljen kao Agencija EU.

Uredbom su uvedene broje novine u cilju unapređenja operativnih kapaciteta Evrodžast-a i razmene informacija između država članica i Evrodžast-a, zaštite podataka, usklađivanja uređenja Evrodžast-a sa odredbama Ugovora iz Lisabona, jačanja nadzorne uloge Evropskog parlamenta i nacionalnih skupština i uređenje odnosa između Evrodžast-a i Kancelarije evropskog javnog tužioca.

Uspostavljanjem Evrodžast-a, Evropska unija je odlučila da obezbedi strukturu koje je namenjena daljem unapređenju pravosudne saradnje između država članica uspostavljanjem koordinacije krivičnih istraga i krivičnog gonjenja koje se sprovodi na teritoriji država članica uz puno poštovanje osnovnih prava i sloboda priznatih u članu 6. stav 2. Ugovora o EU i Poveljom o osnovnim pravima Evropske unije.

6.2.2. Nadležnosti Evrodžast-a

Teška krivična dela za koja je nadležan Evrodžast sada su nabrojana u Prilogu 1 Uredbe i uključuju terorizam, organizovani kriminal, trgovinu drogom, aktivnosti pranja novca, krivična dela u vezi sa nuklearnim i radioaktivnim supstancama, krijumčarenje migranata, trgovinu ljudima, ali i krivična dela protiv finansijskih interesa EU, insajdersko poslovanje i manipulacija finansijskim tržištem, zagađenja iz brodova, seksualno zlostavljanje i iskorišćavanje, uključujući materijale o zlostavljanju dece i nagovaranju dece u seksualne svrhe, genocid, zločine protiv čovečnosti i ratne zločine.⁴⁸³

U članu 3. Uredbe predviđeno je da Evrodžast nije nadležan za krivična dela koja su u nadležnosti Evropskog javnog tužioca, a to su, prema članu 86. Ugovora o funkcionisanju EU, krivična dela zbog kojih unija trpi finansijski gubitak.

⁴⁸³ Lista obuhvata i krivična dela povezana s motornim vozilima; ubistvo i teška telesna povreda, nedozvoljena trgovina ljudskim organima i tkivima; kidnapovanje, nezakonito oduzimanje slobode i uzimanje talaca; rasizam i ksenofobija; razbojništvo i teška krađa; nedozvoljena trgovina kulturnim dobrima, uključujući antikvitete i umetnička dela; prevara i pronevere; reketiranje i iznuda; falsifikovanje i piraterija proizvoda; falsifikovanje administrativnih dokumenata i trgovina njima; falsifikovanje novca i sredstava plaćanja; kompjuterski kriminal i korupcija; nedozvoljena trgovina oružjem, municijom i eksplozivom; nedozvoljena trgovina ugroženim životinjskim vrstama; nedozvoljena trgovina ugroženim biljnim vrstama i sortama; ekološki kriminal; i nedozvoljena trgovina hormonskim supstancama i drugim promotorima rasta.

Prilogom 1 Uredbe krivična dela počinjena protiv interesa EU određuju se kao deo nadležnosti Evrodžast-a. Kako bi se izbegao sukob nadležnosti sa Kancelarijom evropskog javnog tužioca, Uredbom je predviđeno da od datuma kada Evropski javni tužilac preuzme svoje istražne zadatke i krivični progon, Evrodžast neće vršiti svoju nadležnost u odnosu na krivična dela za koja je nadležan Evropski tužilac, osim na zahtev država članica ili Evropskog javnog tužioca.⁴⁸⁴

Takođe, članom 3. stav 2. Uredbe predviđena je nadležnost Evrodžast-a i za krivična dela izvršena s ciljem pribavljanja sredstava za izvršenje, olakšavanje ili izvršenje ili da bi se obezbedila nekažnjivost u pogledu takvih dela.

Članom 3. Uredbe predviđeno je da na zahtev nadležnog organa države članice ili Komisije Evrodžast može pomoći u istragama i krivičnom gonjenju koji se odnose samo na tu državu članicu, ali imaju posledice na nivou EU. Takođe, na zahtev nadležnog organa države članice, Evrodžast može pomoći u istragama i krivičnom gonjenju koji se odnose samo na tu državu članicu i na državu koja nije članica, onda kada je zaključen sporazum o saradnji s tom državom ili onda kada postoji bitan interes da se pomoć pruži.

Iako se u Uredbi još uvek pravi razlika da li Evrodžast izvršava svoje funkcije kao Kolegijum ili preko nacionalnih članova, operativne funkcije Evrodžast-a su uređene članom 4. Evrodžast između ostalog obaveštava nadležna tela država članica o istragama i krivičnom progonu o kojima je obavešten, pomaže nadležnim telima država članica u koordinaciji istraga i krivičnog progona i unapređenju saradnje između nadležnih tela država članica, i pruža operativnu, tehničku i finansijsku podršku prekogoraničnim operacijama i istragama.

⁴⁸⁴ V. Mitsilegas, (2018) *EU Criminal Law after Lisbon – Rights, Trust and the transformation of Justice in Europe*, Hart Publishing, str. 96.

6.2.3. Struktura Evrodžast-a

Novu upravljačku strukturu Evrodžast-a čine Kolegijum Evrodžast-a koji čine nacionalni članovi iz država članica i jedan predstavnik Evropske komisije kada Kolegijum izvršava svoju upravljačku funkciju, Izvršni odbor i upravni direktor. Svaka država članica upućuje po jednog nacionalnog člana u skladu sa svojim pravnim sistemom. Prema članu 7. Uredbe, član Evrodžast-a može biti javni tužilac, sudija ili predstavnik pravosudnog tela s nadležnostima koje su jednake nadležnostima tužioca ili sudije u skladu sa nacionalnim pravom. Nacionalnom članu pomažu jedan zamenik i jedan pomoćnik.

U pogledu nacionalnih članova, Uredbom se sada zahteva da im države članice dodele ovlašćenja navedena u Uredbi kako bi mogli da ispune svoje zadatke. Suprotno prethodnoj Odluci o Evrodžast-u, Uredbom se sada ograničava dužina mandata nacionalnih članova na pet godina i može se obnoviti samo jednom. Članom 8. Uredbe detaljno se uređuju ovlašćenja nacionalnih članova kao i vrsta nacionalnih evidencija kojima nacionalni članovi imaju pristup (član 9. Uredbe).

Uredbom je uređeno da sastav Kolegijuma čine svi nacionalni članovi, a svaki član ima jedan glas (član 14). Pravila glasanja u Kolegijumu su izmenjena Uredbom i sada se više ne zahteva kvalifikovana većina, već se odluke donose većinom glasova članova. Prema odredbama Uredbe Kolegijum je sada u obavezi da donosi godišnje i višegodišnje programe kojima se utvrđuju strateški ciljevi rada.

Novi organ uveden Uredbom je Izvršni odbor koji pomaže Kolegijumu u donošenju administrativnih odluka neophodnih za odgovarajuće funkcionisanje Evrodžast-a, kao što su usvajanje i sprovođenje pravilnika o službenicima i funkcionerima, finansijskih pravila, revidira nacrt godišnjeg budžeta i godišnjeg izveštaja. Izvršni odbor nije uključen u operativne funkcije Evrodžast-a. Izvršni odbor čine predsednik i potpredsednik Evrodžast-a, jedan predstavnik Evropske komisije i dva člana Kolegijuma koji su imenovani na dve godine po principu rotacije.

Upravni direktor je pravni zastupnik Evrodžast-a i odgovoran je za sprovođenje administrativnih zadataka dodeljenih Evrodžast-u, a posebno za svakodnevno upravljanje Evrodžast-om i upravljanje zaposlenima, sprovođenje odluka koje su doneli Kolegijum i Izvršni odbor, kao i pružanje administrativne

podrške radi olakšavanja operativnog rada Evrodžast-a.⁴⁸⁵ Upravnog direktora imenuje Kolegijum sa popisa kandidata koji je predložio Izvršni odbor nakon otvorenog i transparentnog postupka odabira. Mandat upravnog direktora traje četiri godine.

6.2.4. Zaštita podataka

Radi ostvarenja svojih ciljeva, Evrodžast može u okviru svoje nadležnosti da prikuplja i obrađuje lične podatke, čije korišćenje je uređeno Poglavljem IV Uredbe.⁴⁸⁶ Uredbom je uređena zaštita podataka i usklađena sa novim pravnim okvirom EU u ovoj oblasti, a posebno sa Uredbom 2018/1725 Evropskog parlamenta i Saveta od 23. oktobra 2018. godine o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom ličnih podataka u institucijama, telima, kancelarijama i agencijama Unije i o slobodnom kretanju takvih podataka.

Član 27. Uredbe predviđa da Evrodžast može da obrađuje samo operativne lične podatke u skladu sa nacionalnim pravom država članica i to samo za osumnjičene ili osuđene za krivično delo u nadležnosti Evrodžast-a. Evrodžast može obrađivati i operativne podatke koji se odnose na žrtve krivičnog dela ili druge strane u krivičnom delu, kao što su svedoci u istrazi, lica koja mogu dati informacije o krivičnom delu ili saradnici. Uredbom je u članu 31. uređeno i pravo uvida u operativne lične podatke, tako što svaki ispitanik ima pravo uvida u podatke koje je obradio Evrodžast.

Da bi se obezbedila zakonita obrada podatka, članom 36. Uredbe predviđa se obaveza Evrodžast-a da ima posebno imenovanog službenika za zaštitu podatka. Izvršni odbor Evrodžast-a imenuje službenika za zaštitu podataka koji obezbeđuje usklađenost Evrodžast-a s odredbama o zaštiti podatka iz Uredbe o Evrodžast-u i Uredbe 2018/1725, obezbeđuje da se evidencija o prenosu i prijemu ličnih podataka vodi u skladu s odredbama, saraduje sa Evropskim nadzornikom za zaštitu podataka i obaveštava Izvršni odbor ako se ne poštuju odredbe o obradi operativnih ličnih podataka.⁴⁸⁷ Takođe, u skladu sa članom 42. Uredbe uređuje se saradnja između Evropskog nadzornika za zaštitu podataka i

⁴⁸⁵ Član 18. Uredbe.

⁴⁸⁶ G. Zarza, (2015) *Exchange of Information and Data Protection in Cross-Border Criminal Proceedings in Europe*, Springer, str. 79.

⁴⁸⁷ Član 38. Uredbe.

nacionalnih nadzornih tela, posebno ako se utvrde velike razlike između praksi država članica ili ako se utvrdi potencijalno nezakonit prenos podataka putem komunikacionih kanala Evrodžast-a.

Uredba obezbeđuju visok nivo zaštite podataka i predviđa sankcije za zloupotrebe u pogledu pristupa i obrade takvih podataka. Kako je predviđeno članom 43. Uredbe svaki ispitanik ima pravo da podnese žalbu Evropskom nadzorniku za zaštitu podataka ako smatra da Evrodžast-ova obrada operativnih ličnih podataka predstavlja kršenje Uredbe o Evrodžast-u ili Uredbe 2018/1725. Svaki ispitanik ima pravo na sudsko preispitivanje odluka Evropskog nadzornika pred Sudom pravde Evropske unije.

U skladu sa članom 46. Uredbe Evrodžast odgovara za svaku štetu prouzrokovanu pojedincu koja je nastala neovlašćenom ili nepravilnom obradom podataka, a svaka država članica je odgovorna za štetu koja je rezultat njene neovlašćene ili nepravilne obrade podataka koji su dostavljeni Evrodžast-u.

6.2.5. Odnos Evrodžast-a i drugih tela EU

Uredba sadrži niz odredbi o odnosu Evrodžast-a i partnera unutar EU.⁴⁸⁸ Tako je u članu 49. predviđeno da će Evrodžast uspostaviti i održavati blisku saradnju s Evropol-om i preduzeti sve odgovarajuće mere kako bi se Evropol-u omogućio posredan pristup informacijama dostavljenim Evrodžast-u.

Članom 48. Uredbe predviđeno je da Evrodžast održava privilegovane odnose s Evropskom pravosudnom mrežom, a koji se zasnivaju na savetovanju, posebno između nacionalnog člana, kontakt tačkaka Evropske pravosudne mreže u državi članici koja je ujedno država članica nacionalnog člana Evrodžast-a.

Osnivanjem Kancelarije Evropskog javnog tužioca otvorilo se i pitanje saradnje sa ovim telom. U članu 50. Uredbe uređuje se saradnja između ova dva tela kao i razvoj međusobnih operativnih, administrativnih i upravljačkih veza. Evrodžast je u obavezi da obrađuje zahteve za podršku koju mu uputi Evropski javni tužilac, ali i uključuje Kancelariju evropskog javnog tužioca kada u svojim

⁴⁸⁸ S. Gless, T. Whal, (2020) A Comparison of the Evolution and pace of Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters: A Race Between Europol and Eurojust, U: C. Briere, A. Weyembergh, (ur.) *The Needed Balances in EU Criminal Law – Past, Present and Future*, Hart Publishing, str. 339-354.

aktivnostima ustanovi da su operativna pitanja relevantna za nadležnost Evropskog javnog tužioca.

6.3. Evropska pravosudna mreža

6.3.1. Istorijski razvoj

Evropska pravosudna mreža (EJN) prvi je mehanizam povezivanja pravosudnih vlasti koji je uspostavljen u EU kako bi se olakšala pravosudna saradnja. Zvanično je počela sa radom 25. septembra 1998. godine. Evropska pravosudna mreža u krivičnim stvarima osnovna je Zajedničkom akcijom 98/428/JHA donetom 1998, kako bi se ispunili Preporuka broj dvadeset i jedan iz Akcionog plana borbe protiv organizovanog kriminala.

Potreba za ovakvim oblikom saradnje postala je jasna nakon Evropskog saveta u Tampereu 1999. godine, gde su uzajamno poverenje, priznanje i neposredna saradnja između pravosudnih organa država članica Evropske unije predstavljeni kao osnova pravosudne saradnje u Evropskoj uniji.⁴⁸⁹ Tako je Evropska pravosudna mreža postala model za stvaranje drugih mreža zasnovanih na istim principima – neformalnosti, decentralizacije i horizontalnosti.⁴⁹⁰

U decembru 2008. stupio je na snagu novi pravni osnov, Odluka Saveta 2008/976/JHA, kojim je pojačan pravni položaj Evropske pravosudne mreže, izmenjena struktura i način rada mreže. U Odluci se potvrđuje potreba postojanja Evropske pravosudne mreže uporedo sa postojanjem Evrodžast-a, ali i nužnost razjašnjavanja njihovog odnosa i razgraničenja nadležnosti.

6.3.2. Nadležnost i struktura

Evropsku pravosudnu mrežu čine kontakt tačke svake države članice. U skladu sa članom 2. Odluke kontakt tačke određuje svaka država članica u skladu

⁴⁸⁹ A. Čavoški, (2003) Evropska pravosudna mreža, *Evropsko zakonodavstvo*, broj 6, str. 21–23.

⁴⁹⁰ Evropska pravosudna mreža u građanskim i privrednim stvarima, mreža protiv genocida, mreža zajedničkih istražnih timova.

s nacionalnim pravilima i unutrašnjom podelom nadležnosti, a Evropska komisija određuje kontakt tačke za one oblasti koje su iz njene nadležnosti.

Proces imenovanja kontakt tačaka sprovodi se u skladu sa ustavom države članice, pravnom tradicijom i unutrašnjom strukturom svake države. Jedini uslov je da pruža efikasnu pokrivenost za sve vrste krivičnih dela širom države.

U skladu sa članom 4. Odluke, kontakt tačke su aktivni posrednici sa zadatkom da olakšaju pravosudnu saradnju između država članica, posebno u aktivnostima usmerenim na borbu protiv teškog kriminala. Kontakt tačke omogućavaju uspostavljanje najpovoljnijih direktnih veza između nacionalnih pravosudnih tela i kontakt tačaka u drugim državama članicama i drugim nadležnim telima u drugim državama članicama. Značajna uloga kontakt tačaka odnosi se na pružanje neophodnih pravnih i praktičnih informacija pravosudnim telima u svojoj državi članici, tako i kontakt tačkama i pravosudnim organima u drugim državama članicama kako bi im olakšale pripremu odgovarajućeg zahteva za pravosudnom saradnjom.⁴⁹¹ Pored toga, kontakt tačke mogu da promovišu i organizuju obuke o pravosudnoj saradnji u korist nadležnih tela države članice, a ako je potrebno i u saradnji sa Evropskom mrežom za pravosudnu obuku.

Članom 9. Odluke iz 2008. godine uveden je još jedan instrument značajan za unapređenje operativnih aktivnosti Evropske pravosudne mreže i saradnju sa Evrodžast-om. Sigurne telekomunikacione veze uspostavljaju se za praktični rad kontakt tačaka i protok podataka i zahteva za pravosudnom saradnjom između država članica.

U skladu sa članom 8. stav 2. Odluke o evropskoj pravosudnoj mreži, Sekretarijat EJNI je nadležan za upravljanje mrežom. Međutim, Sekretarijat EJNI čini deo zaposlenih Evrodžast-a, ali i funkcioniše kao posebna jedinica i uživa samostalnost.⁴⁹²

Sedište Sekretarijata Evropske pravosudne mreže je u Hagu i može koristiti resurse Evrodžasta-a koji su mu potrebni da bi omogućio ostvarenje zadataka mreže, kao što su pravilno upravljanje mrežom, održavanje i unapređenje informacionog sistema, prema dokumenta koja se odnose na aktivnosti EJNI,

⁴⁹¹ L. Komlen Nikolić, (2011) Pravosudna saradnja, U: M. Škulić *et al.*, *Usaglašenost domaćih propisa sa institutima Evropske unije u oblasti međunarodne pravne pomoći u krivičnim stvarima i preporuke za harmonizaciju*, Udruženje tužilaca Srbije, Beograd.

⁴⁹² J. Čeranić, (2009) Evropska pravosudna mreža u krivičnim stvarima, *Evropsko zakonodavstvo*, broj 29–30, str. 42–56.

redovna razmena informacija o pitanjima od opšteg interesa za EJNI, priprema nacrtu akcionih planova, uspostavljanje i održavanje odnosa s drugim telima u oblasti pravosudne saradnje u krivičnim stvarima u okviru i van EU i promocija Evropske pravosudne mreže.⁴⁹³

6.4. Evropska kancelarija za suzbijanje prevara – OLAF

6.4.1. Istorijski razvoj

Prevare na štetu finansijskih interesa Zajednice predstavljale su oblast kriminala koja je rano bila u centru pažnje institucija Zajednice. Potreba da se zaštite finansijski interesi Zajednice rezultirala je povećanom intervencijom komunitarong prava u oblast nacionalnog krivičnog prava. Na institucionalnom nivou Komisija je već 1987. osnovala Jedinicu za borbu protiv prevara (UCLAF), koja je postala operativna 1988. godine. Tokom 90-tih godina XX veka Evropska unija je bila aktivna i donela veliki broj akata protiv prevara, posebno podstičući države članice na krivični progon prevara usmerenih protiv finansijskih interesa Zajednice. Međutim, navodi o unutrašnjim proneverama u upravljanju fondovima doveli su do reforme institucionalnog okvira.⁴⁹⁴ Nakon kritike UCLAF-a institucije Evropske unije odlučile su se da osnuju novo telo, Evropsku kancelariju za suzbijanje prevara (OLAF), koja će zameniti UCLAF.⁴⁹⁵ Pravni osnov za aktivnosti EU protiv prevara predstavlja član 325. Ugovora iz Lisabona.

Za razliku od Evropol-a i Evrodžast-a, OLAF nema pravni subjektivitet, već se može okarakterisati kao telo pridruženo Evropskoj komisiji.⁴⁹⁶ Osnovan je Odlukom Evropske komisije iz 1999. godine, kojom je u članu 2. utvrđeno da zadaci OLAF-a obuhvataju interne i eksterne administrativne istrage, a OLAF je nezavisan u sprovođenju istražnih funkcija. Odluka Komisije dopunjena je

⁴⁹³ Na osnovu pozitivnih iskustava pravosudne mreže osnovani su: SEEPAG – Savetodavna grupa tužilaca Jugoistočne Evrope 2003, Ibered-Red Iberoamericana de Cooperación Jurídica Internacional 2004, Rede de Cooperação Jurídica e Judiciária Internacional dos Países de Língua Portuguesa 2005. i CNCP – Commonwealth Network of Contact Persons 2007. godine.

⁴⁹⁴ V. Mitsilegas, *EU Criminal Law*, str. 201.

⁴⁹⁵ S. Peers, *op. cit.*, str. 900.

⁴⁹⁶ H. Santzger, *op. cit.*, str. 114.

Uredbom 1073/99 iz 1999. godine kojom su uređena istražna ovlašćenja OLAF-a, odnosno njegove interne i eksterne istrage.

Kako bi se prevazišli utvrđeni problemi u radu, ukinuta je Odluka iz 1999, a 2013. doneta je nova Uredba 883/2013, koja je stupila na snagu 1. oktobra 2013. godine. Uredbom su predviđena rešenja koja bi trebalo da omoguće da OLAF funkcioniše efikasnije u borbi protiv prevara, korupcije ili bilo kojih nezakonitih aktivnosti koje utiču na finansijske interese EU.

Novi pravni okvir predstavlja Uredba 2020/2223 o OLAF-u koja je stupila na snagu od 17. januara 2021. godine. Nova Uredba doneta je u cilju usaglašavanja uloge i podele nadležnosti između OLAF-a i Kancelarije evropskog javnog tužioca. Uredbom se uređuje delotvorna razmena informacija između dva tela, mogućnosti OLAF-a da podrži istrage Evropskog javnog tužioca, komplementarnost aktivnosti i sprečavanje preklapanja istražnih radnji.

6.4.2. Nadležnost OLAF-a

OLAF nema policijska ni javnotužilačka ovlašćenja i mora proslediti informacije nacionalnim organima gonjenja ili EU telima da preduzmu neophodne mere.⁴⁹⁷ Prema važećim ovlašćenjima, OLAF ne može sam pokrenuti postupke pred sudovima u državama članicama. U slučaju da je potrebno da se pokrene sudski postupak, Kancelarija predaje slučaj nadležnim nacionalnim telima i Kancelariji evropskog javnog tužioca.

Uredbom je nadležnost OLAF-a proširena i na aktivnosti koje se odnose na zaštitu interesa EU od ponašanja koje je u suprotnosti s propisima i može da vodi pokretanju upravnog ili krivičnog postupka.

Istražna ovlašćenja OLAF-a su pojašnjena Uredbom i uključuju ovlašćenje da se sprovede provere na licu mesta, a detaljno je regulisana procedura sprovođenja saslušanja.⁴⁹⁸ OLAF je nadležan da sprovodi administrativne istrage prevara, korupcije i drugih nezakonitih aktivnosti koje utiču na finansijske interese EU, kao i administrativne istrage nezakonitih aktivnosti službenika EU. Po završetku istraga OLAF može nacionalnim telima nadležnim

⁴⁹⁷ S. Peers, *op. cit.*, str. 901.

⁴⁹⁸ C. Stefanou, S. White, H. Xanthaki, *OLAF at the Crossroads: Action against EU Fraud*, Hart Publishing, 2011.

za progon dati preporuke za pokretanje sudskih postupaka kako bi im se omogućilo podizanje optužnica i kazneni progon u državama članicama.

Imajući u vidu značaj država članica i uticaj na efikasnost rada OLAF-a, Uredbom se predviđa obaveza da svaka država članica odredi telo ili instituciju koja će mu pružiti podršku u različitim fazama istrage. Službe za koordinaciju borbe protiv prevara u svakoj državi članici EU dobile su Uredbom značajniju ulogu kako bi mogle da podrže OLAF u eksternim i internim istragama.

Kada su u pitanju eksterne istrage, Uredba 2020/2223 predviđa da samo pravo EU uređuje provere na licu mesta i istrage koje sprovodi OLAF u slučaju da se ekonomski operater slaže. Takođe, uvodi se obaveza ekonomskih operatera da saraduju sa OLAF-om, a OLAF može da zahteva od ekonomskih operatera da dostave sve relevantne informacije kada su možda bili uključeni u situaciju koja je pod istragom ili mogu da imaju takve informacije. S druge strane, Uredbom se jačaju prava privrednih subjekata, tako što tokom provera i inspekcija na licu mesta imaju pravo na pomoć lica po njihovom izboru, uključujući spoljnog pravnog savetnika.

Kada su u pitanju interne istrage, Uredbom iz 2021. godine OLAF dobija pristup svim relevantnim informacijama koje poseduju institucije, tela, kancelarije i agencije EU i takav pristup moguć je bez obzira na vrstu medija na kome se te informacije ili podaci čuvaju. Tokom, internih istraga, OLAF je u mogućnosti da zatraži pristup informacijama koje se nalaze na uređajima u privatnom vlasništvu koji se koriste u radne svrhe u situacijama kada Kancelarija ima osnovanu sumnju da bi njihov sadržaj mogao biti relevantan za istragu. OLAF je ovlašćen i da pregleda račune svih EU institucija i tela, i ako je potrebno preuzme čuvanje relevantnih dokumenata ili podataka.

Uredbom je predviđeno ovlašćenje OLAF-a da ima pristup informacijama o bankovnom računu pod istim uslovima koji važe za nadležne nacionalne organe, što će imati značaj za povećanje efikasnosti istraga.

Ojačana je dokazna vrednost izveštaja OLAF-a u svim postupcima pred Sudom pravde, kao i u nekrivičnim postupcima pred nacionalnim sudovima i u nacionalnim upravnim postupcima. U navedenoj vrsti predmeta izveštaji OLAF-a i priloženi dokazi predstavljaju prihvatljiv dokaz. Međutim, u krivičnom postupku izveštaji OLAF-a su prihvatljivi na isti način kao i izveštaji državnih upravnih inspekcija.

OLAF je ovlašćen da u svojim preporukama koje prate konačne izveštaje postavi rokove, u okviru kojih nadležni organi država članica i institucije i tela EU moraju da ga obaveste o preduzetim radnjama. Države članice su takođe dužne da pošalju konačnu odluku nacionalnih sudova o predmetima za koje je OLAF podneo izveštaj.

Kada je u pitanju saradnja sa drugim telima EU, Uredba predviđa jačanje saradnje sa Euvrodžast-om i Evropol-om, kao i mogućnost razmene operativnih, strateških i tehničkih informacija. Uredbom se predviđa da OLAF i Kancelarija evropskog javnog tužioca uspostavljaju i održavaju blizak odnos zasnovan na načelima iskrene saradnje. OLAF je u obavezi da bez nepotrebnog odlaganja obavesti Kancelariju evropskog javnog tužioca o navodnom kažnjivom postupanju u pogledu kojeg Evropski javni tužilac može izvršavati svoju nadležnost.

Zabrinutost za ljudska prava izrazio je i Revizorski sud u posebnom Izveštaju broj 1/2005 o upravljanju OLAF-om, u kom se navodi da „ne postoje garancije zakonitosti istražnog postupka niti zaštita osnovnih prava lica koja su pod istragom“. Kako bi se otklonila zabrinutost u pogledu zaštite ljudskih prava, Uredbom je predviđeno da direktor donosi akt o unutrašnjim savetodavnim i kontrolnim procedurama, kao i uputstvo o istražnom postupku. Uredbom su definisane garancije zaštite lica koja se nalaze pod istragom OLAF-a, kao što su poštovanje pretpostavke nevinosti, pravo na stručnu pomoć lica po izboru, pravo na dobijanje snimka saslušanja, pravo da se izjasni o iznetim činjenicama pre okončanja istrage.

Pored pojačanih pravila o istragama OLAF-a, nova Uredba podrazumeva poboljšanja u proceduralnim merama zaštite pojedinaca. Shodno tome, uspostavlja se nezavisni kontrolor procesnih garancija, koji će biti administrativno priključen Nadzornom odboru OLAF-a, a imenovaće ga Komisija nakon konsultacija sa Evropskim parlamentom i Savetom. Kontrolor će imati zadatak da pregleda žalbe koje su podnela zainteresovana lica u vezi sa usaglašenošću OLAF-a sa procesnim garancijama i zaštitom osnovnih prava tokom istrage. Nova Uredba precizira mehanizam žalbe u članu 9. tačka b. Pored novih garancija uspostavljenih u kontekstu eksternih istraga, osoba na koju se odnosi istraga imaće pod određenim uslovima, pristup zaključcima OLAF-ovih istraga u slučajevima kada Kancelarija izdaje sudske preporuke.

6.4.3. Struktura OLAF-a

Strukturu OLAF-a čini generalni direktor, Nadzorni odbor i Kontrolor procesnih garancija.

Generalnom direktoru OLAF-a dato je ovlašćenje da pokreće istrage na sopstvenu inicijativu, ali ne sme tražiti niti prihvatiti smernice ni jedne vlade ili institucije u vođenju istrage. Generalni direktor mora redovno da izveštava Evropski parlament, Komisiju, Savet i Revizorski sud o rezultatima istraga uz poštovanje poverljivosti istraga. Generalni direktor pri obavljanju svojih dužnosti postupa nezavisno i ne traži niti prima uputstva od bilo koje vlade ili institucije, tela, kancelarije ili agencije. Ako generalni direktor smatra da se merom koju preduzima Komisija dovodi u pitanje njegova nezavisnost, o tome odmah obaveštava Nadzorni odbor i odlučuje hoće li Sudu pravde podneti tužbu protiv Komisije.

Generalni direktor se imenuje na sedmogodišnji mandat koji se ne može produžiti, odnosno obnoviti. Generalni direktor se bira u otvorenom i transparentnom postupku, a imenuje ga Komisija nakon konsultacija s Evropskim parlamentom i Savetom.

Kao garancija nezavisnosti OLAF-a na osnovu člana 15. Uredbe uspostavljen je Nadzorni odbor koji čini pet nezavisnih stručnjaka, koji su imenovani uz zajednički sporazum između Evropskog parlamenta, Saveta i Komisije na period od pet godina.

Članovi Nadzornog odbora u vršenju svoje funkcije ne smeju primati ili tražiti uputstva od bilo koje vlade, institucije, tela, kancelarije ili agencije. Glavni zadatak Nadzornog odbora je da dostavlja mišljenja generalnom direktoru o sredstvima potrebnim za izvršenje istražne funkcije OLAF-a, o istražnim prioritetima Kancelarije i o trajanju istraga, bez mešanja u same istrage.

Generalni direktor obaveštava Nadzorni odbor o aktivnostima, istragama, rezultatima i preduzetim radnjama, a posebno o slučajevima u kojima se nisu primenjivale njegove preporuke, slučajevima u kojima su informacije poslate sudskim organima država članicama i trajanju istraga.

Sud pravde sprovodi kontrolu rada OLAF-a,⁴⁹⁹ a sudske odluke značajne su i za definisanje uloge i obima nadležnosti OLAF-a, kao i njegovog nezavisnog položaja,⁵⁰⁰ odnosa s nacionalnim vlastima,⁵⁰¹ procesnih garancija,⁵⁰² transparentnosti rada i pristupa informacijama.⁵⁰³

6.5. Kancelarija evropskog javnog tužioca

6.5.1. Istorijski razvoj

Kancelarija evropskog javnog tužioca osnovana je kao novo telo u okviru Evropske unije Uredbom Saveta 2017/1939 od 12. oktobra 2017. godine. Usvajanje Uredbe predstavlja rezultat političkog sporazuma grupe država članica koje su izrazile interes da osnuju posebno telo koje će biti zaduženo za borbu protiv kriminala koji utiče na finansijske interese EU. Države članice koje su bile za primenu unapređenje saradnje, kao mogućnosti date Ugovorom iz Lisabona, obavestile su Evropski parlament, Savet i Komisiju o zajedničkom interesu da na osnovu člana 86. stav 1. Ugovora o funkcionisanju EU usvoje Uredbu o osnivanju Kancelarije evropskog javnog tužioca. Uredba je stupila na snagu 20. novembra 2017. godine, ali je članom 120. Uredbe ostavljen period od najmanje 3 godine za pripremne aktivnosti. Period od tri godine je bio potreban kako Evropskoj uniji da preduzme sve potrebne mere za uspostavljanje novog tela, tako i državama članicama. Odlukom Saveta predviđeno je da Kancelarija evropskog javnog tužioca započne sa radom 1. juna 2021. godine.

⁴⁹⁹ Evropska komisija, Izveštaj o odluka Suda od značaja za OLAF, 2011, http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/legal-framework-documents/court_rulings_update_2011_en.pdf.

M. Rodopoulos, K. Pantazatou, (2013) Judicial Protection Against OLAF's Acts: In Search of Effectiveness, *Hellenic Review of European Law*, str. 133-152.

⁵⁰⁰ Već spomenuti predmeti Komisije protiv Evropske centralne banke i Evropske investicione banke.

⁵⁰¹ T-193/04, *Tillack v Commission* (2006) ECR I-3995.

⁵⁰² T-309/03, *Camós Grau v Commission* (2006) ECR II-1173.

⁵⁰³ T-48/05, *Franchet and Byk v Commission* (2008) ECR II-1585.

Usvajanju Uredbe o Kancelariji evropskog javnog tužioca prethodile su intenzivne rasprave o potrebi da se osnuje Kancelarija evropskog javnog tužioca, koje su se vodile više od dvadeset godina.⁵⁰⁴

Potreba da se zaštite finansijski interesi⁵⁰⁵ Evropskih zajednica i da se krivično gone izvršioци prevara koje utiču na finansijske interese Zajednica, uticala je na Evropsku komisiju da predloži osnivanje Evropskog javnog tužioca, koji bi imao nadležnost ograničenu samo na navedenu oblast. Globalna finansijska kriza iz 2008. godine uticala je da se intenzivira borba protiv finansijskog kriminala i prevara protiv budžeta EU.⁵⁰⁶

Ideja Evropskog tužioca prvi put je predstavljena u dokumentu *Corpus Juris*⁵⁰⁷ 1997. godine, a detaljnije je razrađena u Zelenoj knjizi⁵⁰⁸ COM (2001) 715 o krivičnopravnoj zaštiti finansijskih interesa Zajednice i uspostavljanju vropskog tužioca, koju je Komisija predstavila 11. decembra 2001. godine. U Zelenoj knjizi Evropski javni tužilac bio je predviđen kao evropsko telo krivičnog progona koje je bilo nadležno za istrage, gonjenje, optuženje i zastupanje optužnice za krivična dela na štetu finansijskih interesa Zajednice.

Iako je postojalo veliko interesovanje za *Corpus Juris* i ideju Evropskog javnog tužioca, na Evropskom savetu u Tampereu 1999. godine države članice su se odlučile za mekši pristup i osnivanje Evrodžast-a, kao tela koje će unaprediti koordinaciju i saradnju između pravosudnih organa država članica.

Zelenom knjigom 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. Prema Saopštenju Komisije COM (2003) 128 o dostavljenim komentarima na Zelenu knjigu, većina primljenih reakcija bila je pozitivna. Međutim, u većini komentara iznose se sugestije i

⁵⁰⁴ D. Dabić, (2019) Osnivanje Kancelarije evropskog javnog tužioca – rađanje novog uticajnog aktera u evropskom sistemu upravljanja na više nivoa?, *Evropsko zakonodavstvo*, broj 70, str. 27-52.

⁵⁰⁵ Pod pojmom finansijski interesi Evropske unije podrazumeva se budžet EU, a zaštita finansijskih interesa Evropske unije spominje se u članu 290. Ugovora o Evropskoj zajednici.

⁵⁰⁶ E. Herlin-Karnell, (2012) White-Collar Crime and European Financial Crises: Getting though on EU Market Abuse, Vol. 37, *European Law Review*, str. 487

⁵⁰⁷ *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.

⁵⁰⁸ Zelena knjiga nema obavezujuću 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 kasnije propisi moraju donositi u istom duhu, što utiče na buduće zakonodavstvo.

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 uređenjem. Važna je sugestija koju je Komisija dobila da je neophodna evropeizacija položaja i imenovanja zamenika evropskog tužioca kako bi se obezbedile veće garancije njihove nezavisnosti. Značajni komentari odnosili su se i na garancije pravičnosti krivičnog postupka.⁵⁰⁹

Nastojanje 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. godine, na Konferenciji u Nici, predložila uvođenje člana 280a Ugovora o Evropskim zajednicama koji je predviđao imenovanje Evropskog tužioca za krivična dela na štetu finansijskih interesa Zajednice.⁵¹⁰ 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 Ugovoru iz Lisabona, koji je preuzeo rešenja iz Ustavnog ugovora, pokazalo se da se radi o jednom od najkontroverzniji instituta kome su se ozbiljno protivile države članice, posebno Ujedinjeno Kraljevstvo.

Članom 86. Ugovora iz Lisabona prvi put je uveden pravni osnov za osnivanje 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, da Evropski javni tužilac preuzima 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 uspostavljanja Evropskog javnog tužioca. Ukoliko nije moguće postići jednoglasnost u Savetu za osnivanje Kancelarije evropskog javnog tužioca, predviđena je mogućnost primene odredbe Ugovora iz Lisabona o unapređenoj saradnji na zahtev najmanje devet država članica.

⁵⁰⁹ M. Zwiers, (2011) *The European Public Prosecutor's Office, Analysis of a Multilevel Criminal Justice System*, Intersentia, str. 384.

⁵¹⁰ A. Strandbakken, E. J. Husabo, (2005) *Harmonization of Criminal Law in Europe*, Intersentia.

Evropska komisija je 2013. godine na osnovu člana 86. Ugovora iz Lisabona predložila Uredbu o osnivanju Kancelarije evropskog javnog tužioca,⁵¹¹ uspostavljene na načelima delotvornosti, nezavisnosti i odgovornosti.⁵¹² Pored predloga Uredbe o osnivanju Kancelarije evropskog javnog tužioca, Komisija je predložila i Uredbu o osnivanju Evrodžast-a⁵¹³ i Saopštenje o unapređenju upravljanja OLAF-om i jačanje procesnih garancija u istragama: postepeni pristup koji prati osnivanje Kancelarije evropskog javnog tužioca.⁵¹⁴ Predlozi akata predstavljaju deo paketa Komisije iz 2013, koji sadrži mere za zaštitu finansijskih interesa EU,⁵¹⁵ a kojem je prethodio predlog Komisije iz 2012. godine o Uputstvu o harmonizaciji relevantnih odredbi krivičnog prava o borbi protiv prevara.⁵¹⁶ Cilj Komisije bio je da paketom mera uskladi rad i saradnju nove institucije, Kancelarije evropskog javnog tužioca, i već postojećih tela, Evrodžast-a i OLAF-a, kao i da otkloni uočene nedostatke u radu. Komisija je kao obrazloženje za osnivanje Kancelarije evropskog javnog tužioca navela da Evrodžast i Evropol imaju nadležnost da olakšaju razmenu informacija i koordiniraju istrage i krivični progon, ali nemaju ovlašćenja da sami preduzimaju radnje u istrazi. Prema podacima Komisije, delovanje nacionalnih pravosudnih organa je sporo, dok je procenat optuženja relativno nizak, tako da se rezultati država članica u borbi protiv prevara mogu oceniti kao neefikasni.

Međutim, predlog Uredbe o osnivanju Kancelarije evropskog javnog tužioca naišao je na negativne reakcije država članica tako da je nekoliko puta menjan. Savet je 7. februara 2017. godine utvrdio da ne postoji jednoglasnost država članica za usvajanje predloga Uredbe. Grupa od 17 država članica je 3. aprila 2017. godine obavestila Evropski parlament, Savet i Komisiju da žele da pokrenu mehanizam unapređenje saradnje za osnivanje Kancelarije evropskog javnog tužioca. Kao rezultat predloga, Savet je 12. oktobra 2017, nakon odobrenja

⁵¹¹ Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office, COM/2013/534 final.

⁵¹² V. Alexandrova, (2015) 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 (ur.), *European Public Prosecutor Office – An extended arm or two-headed dragon?*, Springer, Asser Press, str. 11–20.

⁵¹³ Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Agency for Criminal Justice Cooperation (Eurojust), COM/2013/535 final.

⁵¹⁴ COM/2013/533 final.

⁵¹⁵ COM/2013/532 final.

⁵¹⁶ Commission proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on the fight against fraud to the Union's financial interest by means of criminal law, COM/2012/363 final.

Evropskog parlamenta usvojio Uredbu 2017/1939/EU o osnivanju Kancelarije evropskog javnog tužioca.

Kancelarija evropskog javnog tužioca započela je sa radom 1. juna 2021. godine, tako da će tek praksa pokazati koji su izazovi i problemi u funkcionisanju i radu. Značajno je da se proceni uticaj Kancelarije evropskog javnog tužioca na pravosudnu saradnju i borbu protiv kriminala koji utiče na finansijske interese EU. Posebni izazovi će se javiti u radu Kancelarije evropskog javnog tužioca u državama članicama koje nisu pristupile ovoj instituciji.

6.5.2. Nadležnost

U skladu sa članom 86. Ugovora o funkcionisanju EU, u članu 22. Uredbe uređuje se da je Kancelarija evropskog javnog tužioca nadležna za krivična dela koja utiču na finansijske interese EU. Navedeni član Uredbe upućuje na Uputstvo o suzbijanju prevara pričinjenih protiv finansijskih interesa EU (PIF Uputstvo),⁵¹⁷ ali se ostavlja dovoljno fleksibilnosti ukoliko se Uputstvo izmeni da i druga krivična dela budu obuhvaćena nadležnošću Evropskog javnog tužioca, dokle god su u vezi sa zaštitom finansijskih interesa.⁵¹⁸ Ovim rešenjem evropski zakonodavac je omogućio da se u redovnoj zakonodavnoj proceduri proširi nadležnost Kancelarije evropskog javnog tužioca,⁵¹⁹ što je u suprotnosti sa odredbama Ugovora iz Lisabona. Svako proširenje nadležnosti Kancelarije evropskog javnog tužioca koje prevazilazi zaštitu finansijskih interesa moguće je jedino primenom člana 86. stav 4. Ugovora o funkcionisanju EU, kojim se zahteva jednoglasnost Saveta.

Nadležnost Kancelarije evropskog javnog tužioca nije vezana samo za PIF Uputstvo, već se Uredbom predviđa da je evropsko tužilaštvo nadležno i za svako drugo krivično delo koje je neodvojivo povezano s kažnjivim postupanjem obuhvaćenim PIF Uputstvom. Razlog za proširenje nadležnosti Kancelarije

⁵¹⁷ Directive (EU) 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.

⁵¹⁸ G. Grasso, R. Sicurella, F. Giuffrida, (2020) European Public Prosecutor Office Material Competence: Analysis of the PIF Directive and Regulation, U: K. Ligeti, M. J. Antunes, F. Giuffrida (ur.) *The European Public Prosecutor's Office at Launch*, str. 23.

⁵¹⁹ H. H. Herrfeld, (2020) The Draft Regulation on the Establishment of the European Public Prosecutor's Office – Issues of Balance Between the Prosecution and the Defence, U: C. Briere, A. Weyembergh, (ur.) *The Needed Balances in EU Criminal Law – Past, Present and Future*, Hart Publishing, str. 383-413, str. 389.

evropskog javnog tužioca i na krivična dela koja su neodvojivo povezana nalazi se u potrebi da se obuhvate predmeti koji su povezani tako da bi sprovođenje paralelnih istraga koju bi vodio sa jedne strane Evropski javni tužilac prema odredbama PIF Uputstva, a sa druge strane nacionalni tužilac za krivična dela koja nisu obuhvaćena PIF Uputstvom, moglo prema praksi Suda pravde EU da dovede do situacije *ne bis in idem*.

Rešenje o materijalnoj nadležnosti Kancelarije evropskog javnog tužioca preuzeto je iz *Corpus Juris-a* u kojem je osnivanje evropskog tužilaštva povezano sa krivičnim progonom kriminala koji utiče na finansijske interese EU. Takođe, postojeće institucije zadužene za zaštitu finansijskih interesa EU suočavale su se sa problemima u praksi. OLAF je duže vremena ukazivao na nejednakosti u zaštiti finansijskih interesa EU kada su uključeni nacionalni organi nadležni za krivični progon. Pored OLAF-a i nacionalni organi su se suočavali sa izazovima u krivičnom progonu prevara protiv finansijskih interesa EU, jer su vrlo često u pitanju složeni predmeti i potrebno je prikupiti dokaze u više država članica.⁵²⁰ Normativni okvir kojim se štite finansijski interesi EU predstavlja novinu za države članice, a nacionalna tužilaštva su vrlo često preopterećena brojem predmeta tako da im procesuiranje ovih krivičnih dela predstavlja dodatni teret.⁵²¹ Iz navedenih razloga predloži za osnivanje Kancelarije evropskog javnog tužioca su od samog početka bili usmereni na predmete kojima se štite finansijski interesi EU.⁵²²

Međutim, u stavu 4, člana 86. Ugovora o funkcionisanju EU ostavlja se mogućnost Evropskom savetu da donese odluku kojom proširuje nadležnost Evropskog javnog tužioca na teške oblike kriminala koji imaju prekograničnu dimenziju. Za takvu odluku neophodno je da Savet glasa jednoglasno, uz prethodno pribavljenu saglasnost Evropskog parlamenta i nakon savetovanja sa Komisijom. Međutim, Evropska komisija je već 12. septembra 2018. godine predstavila Saopštenje kojim poziva Evropski savet da izmeni član 86. stav 1. Ugovora o funkcionisanju EU i proširi nadležnost Kancelarije evropskog javnog

⁵²⁰ A. Robledo, F. Cajani, (2009), Information Exchange between judicial authorities and OLAF, U: *Policy Department on Budgetary Affairs: Committee on Budgetary Control – The follow-up of the European Anti-Fraud Office's (OLAF) administrative investigations in Member States*, 19 February 2009, str. 25.

⁵²¹ J. M. Jehle (2006) Introduction, U: Jehle JM, Wade M (ur) *Coping with overloaded criminal justice systems*, Springer, Berlin, p 5ff.

⁵²² M. L. Wade, (2019) The European Public Prosecutor: Controversy Expressed in Structural Form, U: T. Rafaraci, R. Belfiore, (ur.) *EU Criminal Justice – Fundamental Rights, Transnational Proceedings and European Public Prosecutor's Office*, str. 167.

tužioca i na krivična dela terorizma koje utiče na više od jedne države članice EU.⁵²³ Iako Evropska komisija prema odredbama Ugovora o funkcionisanju EU nema nadležnost da inicira izmenu ove odredbe Ugovora i nadležnosti Kancelarije evropskog javnog tužioca, Komisija je smatrala da ne postoji prepreka da pokrene diskusiju.⁵²⁴ Evropski savet nije uzeo u razmatranje inicijativu Evropske komisije, jer postoji shvatanje da Kancelarija evropskog javnog tužioca kao novo telo treba prvo da počne sa radom pre nego što mu se prošire nadležnosti.

Prilikom tumačenja materijalne nadležnosti Kancelarije evropskog javnog tužioca mora se uzeti u obzir da član 22. Uredbe koji upućuje na PIF Uputstvo i to u obliku u kojem je uneto u nacionalno zakonodavstvo, bez obzira da li se to kažnjivo postupanje prema nacionalnom zakonodavstvu klasifikuje kao druga vrsta krivičnog dela. Iskustva u unošenju Uputstava u nacionalno zakonodavstvo država članica pokazuju da postoje velike razlike između država članica zbog pristupa minimalne harmonizacije, tako da i u pogledu PIF Uputstva postoje značajna odstupanja u uređenju bića krivičnih dela i sankcija između država članica, što vodi pravnoj nesigurnosti.⁵²⁵

Kada su u pitanju prevare koje štetno utiču na finansijske interese Unije, a koje su uređene članom 3. stav 2. tačka d. Uputstva, Kancelarija evropskog javnog tužioca nadležna je kada su povezana sa teritorijom dve ili više država članica i uključuju ukupnu štetu od najmanje milion evra.

Uredbom se nadležnost Kancelarije i nacionalnih organa u suzbijanju krivičnih dela koja utiču na finansijske interese Unije definiše kao podeljena.⁵²⁶ Tako su nacionalni organi dužni da Kancelariji evropskog javnog tužioca dostavljaju svaku informaciju u vezi sa krivičnim delom iz svoje nadležnosti, a ako se Evropski javni tužilac odluči za izvršavanje svoje nadležnosti, nadležna nacionalna tela neće vršiti svoju nadležnost.

⁵²³ Communication from the Commission to the European Parliament and the European Council, A Europe that protects: an initiative to extend the competences of the European Public Prosecutor's Office to cross-border terrorist crimes, COM/2018/641 final.

⁵²⁴ A. Juszcak, E. Sason, (2019) Fighting Terrorism through the European Public Prosecutor's Office (EPPO)?, *Eu crim*, str. 66.

⁵²⁵ J. A. E. Vervaele, (2020) The Material Scope of Competence of the European Public Prosecutor's Office: *Lex incerta and unpraevia?* U: C. Briere, A. Weyembergh, (ur.) *The Needed Balances in EU Criminal Law – Past, Present and Future*, Hart Publishing, str. 428.

⁵²⁶ Tačka 13. Preamble Uredbe.

6.5.3. Struktura Kancelarije evropskog javnog tužioca

Kancelarija evropskog javnog tužioca predstavlja telo EU sa pravnim subjektivitetom,⁵²⁷ uživa garancije nezavisnosti⁵²⁸ i za svoj rad odgovara Evropskom parlamentu, Savetu i Komisiji, kojima podnosi godišnji izveštaj.

Uredbom je zadržan predlog složene, dvostepene strukture, koju čini centralni nivo sa Centralnom kancelarijom u Luksemburgu i decentralizovani nivo koji čine delegirani tužioci u državama članicama.⁵²⁹ Iako su predstavljani argumenti za uspostavljanje centralnog tela, odgovornog EU institucijama, kako bi Evropski javni tužilac bio efikasan u radu mora da poznaje i nacionalne propise država članica i da ima saradnike u svakoj državi članici.⁵³⁰ Centralni nivo čine Kolegijum čiji članovi su Glavni evropski javni tužilac i po jedan evropski tužilac iz svake države članice,⁵³¹ stalna veća, koja se sastoje od Glavnog evropskog javnog tužioca ili jednog od njegovih zamenika koji njima predsedava i dva stalna člana,⁵³² Glavni evropski javni tužilac i njegovi zamenici⁵³³ i evropski tužioci.⁵³⁴ Na centralnom nivou uspostavljen je i administrativni direktor koji će upravljati administrativnim i budžetskim poslovima Kancelarije evropskog javnog tužioca.⁵³⁵

Podela nadležnosti između različitih organa Kancelarije evropskog javnog tužioca je složena. Kolegijum, koji je odgovoran za opšti nadzor nad aktivnostima Kancelarije evropskog javnog tužioca, treba da prati aktivnosti Kancelarije i da donosi strateške odluke radi obezbeđenja koherentnosti i delotvornosti u politici krivičnog progona, a da nije uključen u istrage, odnosno operativne odluke u pojedinačnim predmetima.⁵³⁶

Stalna veća su dužna da prate istrage i sprovođenje krivičnog progona koji sprovode delegirani evropski tužioci i obezbeđuju sprovođenje strateških

⁵²⁷ Član 3. Uredbe.

⁵²⁸ Član 6. Uredbe.

⁵²⁹ L. Kuhl, (2017) The European Public Prosecutor's Office – More Effective, Equivalent and Independent Criminal Prosecution against Fraud?, *Eucrim*, str. 135.

⁵³⁰ M. L. Wade, (2019), *op. cit.*, str. 168.

⁵³¹ Član 9. Uredbe.

⁵³² Član 10. Uredbe.

⁵³³ Član 11. Uredbe.

⁵³⁴ Član 12. Uredbe.

⁵³⁵ Članovi 18-19. Uredbe.

⁵³⁶ Član 9. Uredbe.

odluke Kolegijuma.⁵³⁷ Stalna veća su uključena u pojedinačne sudske predmete koji se dodeljuju na osnovu sistema slučajne dodele predmeta. Takođe, stalna veća obezbeđuju koordinaciju istraga i krivičnog progona u prekograničnim predmetima i donose sve relevantne odluke o predmetima (podizanje optužnice, odbacivanje predmeta, primena pojednostavljenog postupka krivičnog progona, upućivanje predmeta nacionalnim vlastima i ponovno otvaranje istrage), ali ne mogu njima direktno upravljati. Stalna veća mogu delegirati svoja ovlašćenja evropskom tužiocu koji nadzire predmet, kada se takvo delegiranje može adekvatno opravdati pozivanjem na težinu krivičnog dela ili složenosti postupka, a u vezi sa krivičnim delom koje je prouzrokovalo štetu finansijskim interesima unije manju od 100.000 evra. Nasuprot ovlašćenjima stalnih veća, konkretne istražne i represivne aktivnosti preduzimaju delegirani tužioci, koji imaju ista ovlašćenja kao i nacionalni tužioci.

Nadzor istraga i krivičnog gonjenja u državama članicama poveren je evropskim tužiocima, koji predstavljaju vezu između nadležnog stalnog veća i delegiranih tužilaca, jer najbolje poznaju pravni sistem države članice porekla.⁵³⁸ Evropski tužioci se zapošljavaju kao članovi privremenog osoblja Kancelarije evropskog javnog tužioca na period od šest godina, tako da ne mogu biti aktivni tužioci u državi članici porekla.⁵³⁹ Pravila o imenovanju i razrešenju dužnosti evropskih tužilaca, koja su uređena članom 16. Uredbe, trebalo bi da obezbede nezavisnost u radu i samostalnost u odnosu na državu članicu iz koje potiču.⁵⁴⁰ Uredbom je predviđeno da svaka država članica predlaže po tri kandidata za položaj evropskog tužioca, a Savet na osnovu obrazloženog mišljenja Komisije za izbor imenuje jednog od njih odlučujući prostom većinom. Imajući u vidu da Komisiju za izbor čini 12 osoba izabраниh među bivšim članovima Suda pravde i Revizorskog suda, bivšim nacionalnim članovima Evrodžast-a, članovima nacionalnih vrhovnih sudova, javnim tužiocima na visokom položaju i renomiranim pravnicima, proces ocene kandidata bi trebalo da bude nepristrasan i nezavisan. Mišljenje Komisije za izbor je obavezujuće za Savet, pa

⁵³⁷ Član 10. Uredbe.

⁵³⁸ Član 12. Uredbe.

⁵³⁹ Član 96. Uredbe.

⁵⁴⁰ H. H. Herrfeld, (2020) *The Draft Regulation on the Establishment of the European Public Prosecutor's Office – Issues of Balance Between the Prosecution and the Defence*, U: C. Briere, A. Weyembergh, (ur.) *The Needed Balances in EU Criminal Law – Past, Present and Future*, Hart Publishing, str. 385.

ukoliko Komisija za izbor smatra da kandidat ne ispunjava uslove za funkciju evropskog tužioca, Savet ne može glasati o tom kandidatu.

Delegirani tužioci predstavljaju Kancelariju evropskog javnog tužioca u državi članici i odgovorni su za sprovođenje istrage, krivičnog progona i optuženja. Pored ovlašćenja koja im proističu iz Uredbe, delegirani evropski tužioci moraju imati ista ovlašćenja kao i nacionalni tužioci u pogledu istraga, krivičnog progona i podizanja optužnica.⁵⁴¹ Delegirani tužioci nisu zaposleni u Kancelariji evropskog javnog tužioca, već se smatraju aktivnim članovima javnog tužilaštva države članice koja ih je predložila. Iako su delegirani tužioci aktivni članovi nacionalnog tužilaštva, moraju biti nezavisni i nepristrasni u obavljanju zadataka koje im je poverila Kancelarija evropskog javnog tužioca. U obavljanju zadataka moraju da zastupaju interese EU i ne smeju da traže ili dobijaju uputstva od države članice već samo od Kancelarije evropskog javnog tužioca.

Može se zaključiti da se radi o veoma složenoj strukturi, koja može da oteža efikasnost u borbi protiv transnacionalnog kriminala. Svakako, kolegijalni model koji je prihvaćen u Uredbi, umesto inicijalno predloženog hijerarhijskog modela iz 2013, i bliska veza između evropskih tužilaca i delegiranih tužilaca koji potiču iz iste države članice, pokazuje želju država članica da utiču na aktivnosti nove evropske institucije.

Kancelarija evropskog javnog tužioca će se u velikoj meri oslanjati na nacionalne institucije država članica da sprovedu istragu.⁵⁴² Prema odredbama člana 28. stav 1, delegirani evropski tužioci mogu sami preduzeti istražne radnje i druge mere ili dati uputstvo nadležnim organima u svojoj državi članici da ih preduzmu. Pored toga, Kancelarija evropskog javnog tužioca može pozvati Evrodžast, OLAF i Evropol da pruže određenu podršku i pomoć u okviru svojih nadležnosti, ali to ne znači da mogu da vode istragu u ime Kancelarije evropskog javnog tužioca.⁵⁴³ Članovi centralne Kancelarije nisu ovlašćeni da preduzimaju istražne radnje u državama članicama, osim nadzornog evropskog tužioca u ograničenom obimu.⁵⁴⁴ Iz navedenog proizlazi da uspeh Kancelarije evropskog

⁵⁴¹ Član 13. Uredbe.

⁵⁴² H. H. Herrenfeld, D. Brodowski, C. Burchard, (2021) *European Public Prosecutor's Office, Article by Article Commentary*, Hart Publishing, str. 7.

⁵⁴³ Članovi od 100. do 102. Uredbe.

⁵⁴⁴ Član 12. Uredbe.

javnog tužioca zavisi od nacionalnih institucija država članica, njihovih resursa i dostupnosti.

Može se zaključiti da iako je Kancelarija evropskog javnog tužioca telo EU, ključna ovlašćenja imaju Kolegijum i stalna veća. Stalna veća kao i Kolegijum čine javni tužioci koji su postavljeni kao predstavnici države članice porekla. Glavni evropski javni tužilac može uvek da bude nadglasan prilikom odlučivanja i zavisi od podrške javnih tužilaca koji su još uvek vezani za države članice. Veza sa državom članicom se vidi i kroz položaj delegiranih evropskih tužilaca. Članom 17. stav 4. Uredbe predviđeno je da država članica o razrešenju delegiranog evropskog tužioca samo obaveštava Glavnog evropskog tužioca, a jedino ako ga razrešava iz razloga koji su povezani sa njegovim odgovornostima iz Uredbe onda je državi članici potreban pristanak Glavnog evropskog tužioca. Međutim, u slučaju da Glavni evropski tužilac ne pristane, država članica može tražiti od Kolegijuma da preispita odluku Glavnog evropskog tužioca. U Kolegijumu dominantu ulogu imaju članovi koji su imenovani kao predstavnici država članica, tako da se može dogoditi da nacionalni interesi prevagnu nad interesima EU.⁵⁴⁵

6.5.4. Procesne odredbe

Prilikom osnivanja Kancelarije evropskog javnog tužioca EU institucije i države članice nisu bile spremne da donesu propis kojim bi se uredio evropski krivični postupak, tako da su određene procesne odredbe sadržane u Uredbi o Kancelariji evropskog javnog tužioca, a deo u Unutrašnjim pravilima o postupku pred Kancelarijom evropskog javnog tužioca.⁵⁴⁶ Uredbom o Kancelariji evropskog javnog tužioca uređuju se pravila o pokretanju postupka (članovi 26 i 27), sprovođenju istrage (članovi 28 do 33), okončanju istrage (članovi 34, 35 i 39), krivičnom progonu pred nacionalnim sudovima (član 36 i 40), prihvatanju dokaza (član 37), procesnim garancijama (član 41) i sudskom preispitivanju (član 42). Mnoge od ovih odredbi uređuju pitanja vrlo detaljno, ali nisu

⁵⁴⁵ M. L. Wade, (2011), *EuroNEEDS – Determining the Needs of and the Need for a European Criminal Justice System - preliminary report*, Max Planck Institute for Foreign and International Criminal Law, Available online at: <http://www.mpicc.de/www/en/prs/forschung/forschungsarbeit/strafrecht/euroneeds.htm> str.

⁵⁴⁶ Odluka kolegijuma 003/2020, dostupna na: <https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2020-12/2020.003%20IRP%20-%20final.pdf>

samostalne već upućuju na odredbe nacionalnog pravnog okvira. Članom 5. stav 3. Uredbe izričito se upućuje na primenu nacionalnih propisi i navodi se da će se nacionalno pravo primeniti u meri u kojoj neko pitanje nije uređeno Uredbom.

Član 5. Uredbe utvrđuje da Kancelarija evropskog javnog tužioca obezbeđuje da se njegovim aktivnostima poštuju prava sadržana u Povelji o osnovnim pravima, a članom 41. precizira se da će se posebno garantovati prava osumnjičenih i optuženih, uključujući pravo na pravično suđenje i pravo na odbranu sa posebnim osvrtom na pet uputstava u ovoj oblasti.⁵⁴⁷ Predviđeno je da ova lica, kao i druga lica uključena u postupke pred Evropskim javnim tužiocem, imaju pored navedenih prava iz Uputstava i sva procesna prava koja se na njih primenjuju prema nacionalnom pravu, uključujući mogućnost da predlože dokaze, da traže imenovanje veštaka ili veštačenje i saslušanje svedoka i da traže od Kancelarije evropskog javnog tužioca da pribavi takve mere.⁵⁴⁸ U prvobitnom predlogu Uredbe iz 2013. godine celo poglavlje bilo je posvećeno uređenju procesnih prava okrivljenog, uključujući i pravo na odbranu ćutanjem, pravo da se osumnjičeni i okrivljeni smatraju nevinim dok se ne dokaže krivica, pravo na pravnu pomoć i prava u vezi dokaza, dok je u usvojenom dokumentu ostao samo jedan član koji uređuje sva ova pitanja. Ovim rešenjem procesna prava osumnjičenog i okrivljenog u velikoj meri zavise od nacionalnog prava država članica a ne od jednoobraznih pravila koja se primenjuju na sve istrage koje sprovodi Kancelarija evropskog javnog tužioca.⁵⁴⁹ Odlučivanjem za ovakav pristup osumnjičeni i okrivljeni u okviru EU su stavljeni u različit položaj jer će uživati različiti stepen zaštite zavisno od prava države članice. Međutim, da su usvojena EU procesna pravila, osumnjičeni i okrivljeni u jednoj državi članici bi imali različit tretman zavisno da li predmet vodi Kancelarija evropskog javnog tužioca ili nacionalni tužilac.

⁵⁴⁷ Pravo na tumačenje i prevod kako je predviđeno Uputstvom 2010/64/EU, pravo na informisanje i pristup spisima predmeta kako je predviđeno Uputstvom 2012/13/EU, pravo na pristup advokatu i pravo na komunikaciju s trećim licima i informisanja trećih lica u slučaju pritvora kako je predviđeno u Uputstvu 2013/48/EU, pravo na odbranu ćutanjem i pravo na pretpostavku nevinosti kako je predviđeno Uputstvom, 2016/343, i pravo na pravnu pomoć kako je predviđeno Uputstvom, 2016/1919.

⁵⁴⁸ Član 41. Uredbe.

⁵⁴⁹ H. H. Herrfeld, (2020) *The Draft Regulation on the Establishment of the European Public Prosecutor's Office – Issues of Balance Between the Prosecution and the Defence*, U: C. Briere, A. Weyembergh, (ur.) *The Needed Balances in EU Criminal Law – Past, Present and Future*, Hart Publishing, str. 398.

Članom 5. Uredbe predviđeno je da Kancelarija evropskog javnog tužioca ima obavezu da poštuje načela vladavine prava i proporcionalnosti u svim svojim aktivnostima. Uredbom se uređuju istrage i krivični progon u ime Kancelarije evropskog javnog tužioca. Dodaje se da će, osim ako nije drugačije uređeno, biti primenjivo nacionalno pravo države članice čiji delegirani evropski tužilac vodi predmet. Precizirano je da kada je pitanje uređeno i nacionalnim zakonima i propisima EU, ovo drugo ima prednost.

Kancelarija evropskog javnog tužioca je dužna da sprovodi istrage na teritoriji svake države članica i to na nepristrasan način, tražeći sve relevantne dokaze (oslobađajuće i okrivljujuće). Predmet po pravilu pokreće i vodi delegirani evropski tužilac iz države članice u kojoj je središte kriminalne aktivnosti, ili ako je počinjeno više povezanih krivičnih dela iz nadležnosti Kancelarije, iz države članice u kojoj je izvršena većina krivičnih dela.⁵⁵⁰ Delegirani evropski tužilac može da odstupi od navedenog pravila i pokrene istragu u drugoj državi članici kad je propisno opravdano i kada su ispunjeni određeni kriterijumi.⁵⁵¹ Jedan broj autora je kritikovao navedenu odredbu kao previše široku, koja može stvoriti osećaj pravne nesigurnosti i percepcije da evropski tužioci mogu slobodno da biraju u kojoj državi članici će pokrenuti istragu, odnosno čiji pravni sistem će biti primenjen.⁵⁵² Izazovi u primeni koji će proisteci iz složenog sistema i različitog pravnog okvira u državama članicama može da podstakne diskusiju oko usvajanja usklađenog krivičnog procesnog prava za Kancelariju evropskog javnog tužioca.

Kancelarija evropskog javnog tužioca i delegirani evropski tužioci takođe mogu odlučiti da koriste svoje pravo na preuzimanje predmeta kada je nadležni organ države članice pokrenuo istragu u vezi sa krivičnim delom za koje bi Kancelarija evropskog javnog tužioca mogla da vrši svoju nadležnost.⁵⁵³

U slučajevima kada je delo koje je predmet istrage kažnjivo maksimalnom kaznom od najmanje četiri godine zatvora, države članice će obezbediti da delegirani evropski tužioci imaju pravo da naredi ili zahtevaju pretres, zamrznu sredstva ili imovinsku korist stečenu kriminalom, oduzmu imovinsku korist

⁵⁵⁰ Član 26. Uredbe.

⁵⁵¹ Mesto u kojem osumnjičeni ili okrivljeni ima uobičajeno boravište, državljanstvo osumnjičenog ili okrivljenog, mesto na kojem je nastala glavna finansijska šteta.

⁵⁵² T. Wahl, (2020) *The European Public Prosecutor's Office and the fragmentation of defence rights*, U: K. Ligeti, M. J. Anutnes, F. Giuffrida (ur.) *The European Public Prosecutor's Office at Launch*, str. 85.

⁵⁵³ Član 27. Uredbe.

stečenu kriminalom, presretnu elektronske komunikacije, pribave kompjuterske podatke, prate predmet tehničkim sredstvima i izvrše sve druge radnje dostupne tužiocima prema nacionalnom zakonu,⁵⁵⁴ uključujući lišenje slobode ili istražni pritvor osumnjičenog ili optuženog ili raspisivanje evropske poternice.⁵⁵⁵

Po pravilu, takve istrage će sprovoditi delegirani evropski tužioci, ali, s obzirom na njihove ograničene resurse i nedostatak evropskih policijskih organa, moraju da se oslone na nadležne nacionalne organe da sprovedu istrage, što znači da nacionalne vlasti treba da igraju odlučujuću ulogu u evropskim istragama.⁵⁵⁶

Malo pravila u Uredbi se odnosi na predmet dokazivanja. Zaista, predviđeno je samo da se dokazi slobodno kreću u svim državama, čak i kada nacionalni zakon predviđa različite uslove prihvatljivosti dokaza. Po ovom pitanju, usvojen je sistem uzajamnog priznanja i odbačena je mogućnost uspostavljanja jedinstvenog uređenja evropskih dokaza, donošenjem uredbe koja bi se primenjivala na aktivnosti Kancelarije evropskog javnog tužioca.

Kada delegirani evropski tužilac koji vodi postupak smatra da je istraga završena, podneće izveštaj nadležnom evropskom tužiocu koji sadrži sažetak slučaja i nacrt odluke o pokretanju krivičnog gonjenja pred nacionalnim sudom ili upućivanja predmeta, odbacivanje ili pojednostavljeni postupak gonjenja. Nadležni evropski tužilac prosleđuje dokumente nadležnom Stalnom veću, eventualno uz svoju procenu, a Stalno veće donosi odluku o predmetu.⁵⁵⁷

Kad je predmet odbačen Kancelarija evropskog javnog tužioca može da uputi slučaj OLAF-u ili nacionalnom nadležnom organu, bilo upravnom ili sudskom.⁵⁵⁸ Predviđen je i pojednostavljeni postupak gonjenja čiji je cilj konačno rešavanje predmeta na osnovu uslova dogovorenih sa osumnjičenim, koje delegirani evropski tužilac koji vodi predmet može predložiti nadležnom Stalnom veću da primeni u skladu sa uslovima predviđanim u nacionalnom pravu.⁵⁵⁹

⁵⁵⁴ Član 30. Uredbe.

⁵⁵⁵ Član 33. Uredbe.

⁵⁵⁶ A. Weyembergh, C. Briere, (2016) *Towards a European Public Prosecutor*, Policy paper for the European Parliament, European Parliament, DG for Internal Policies, available at [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571399/IPOL_STU\(2016\)57139_9_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571399/IPOL_STU(2016)57139_9_EN.pdf)

⁵⁵⁷ Član 35. Uredbe.

⁵⁵⁸ Član 39. Uredbe.

⁵⁵⁹ Član 40. Uredbe.

U skladu sa odredbama člana 86. Ugovora o funkcionisanju EU, faza suđenja se sprovodi pred nadležnim nacionalnim sudijama primenjujući nacionalna pravila. U ovoj fazi delegirani tužioci imaju ista ovlašćenja kao i nacionalni javni tužioci.

Uloga Suda pravde je ograničena u pogledu aktivnosti Kancelarije evropskog javnog tužioca. Sud pravde može dati prethodno mišljenje samo u nekim slučajevima, među kojima je valjanost procesnih akata Kancelarije, a ako se pitanje postavlja na osnovu prava EU. Takođe, Sud pravde može dati tumačenje ili odlučivati o valjanost odredaba prava EU, uključujući Uredbu, kao i pitanja u vezi sa nadležnostima Kancelarije evropskog tužioca. Pored toga, Sud pravde može preispitati odluke Kancelarije o odbacivanju predmeta ukoliko su osporene direktno na osnovu zakona EU i ima nadležnost u bilo kom sporu koji se odnosi na naknadu štete koju je prouzrokovala Kancelarija ili u vezi sa arbitražnom klauzulom sadržanom u ugovorima koje zaključuje Kancelarija evropskog javnog tužioca.⁵⁶⁰ Za razliku od Suda pravde, nacionalni sudovi obezbeđuju preispitivanje svih procesnih akata Kancelarije evropskog javnog tužioca čija je svrha da proizvede pravna dejstva u odnosu na treća lica i na koje lica mogu da se žale zbog kršenja prava (npr. pretres, odbijanje pristupa spisima, odbacivanje prijave).⁵⁶¹

Delegirani evropski tužioci mogu da pribave sve relevantne informacije koje se čuvaju u nacionalnim bazama podataka o krivičnim istragama i krivičnom progonu.⁵⁶² Kancelarija evropskog javnog tužioca uspostavlja sistem upravljanja predmetima koji će sadržati registar informacija koje dobije Kancelarija, indeks svih spisa predmeta i svih podataka iz spisa predmeta koji se čuvaju elektronski.⁵⁶³ Uredba predviđa složen sistem zaštite podataka i obrade ličnih podataka, koji uključuje njihovo prikupljanje, vremenske rokove za njihovo čuvanje, prava, uslove i ograničenja prava na pristup od strane subjekta podataka, kao i ulogu Nadzornika za zaštitu podataka (čl. 47–89).⁵⁶⁴

⁵⁶⁰ Član 42. Uredbe.

⁵⁶¹ Z. Đurđević, (2013) *Judicial control in pre-trial criminal procedure conducted by the European Public Prosecutor's Office*, U: K. Ligeti (ur.) *Towards a prosecutor for the European Union, vol 1, a comparative analysis*, Hart, Oxford, str. 1003.

⁵⁶² Član 43. Uredbe.

⁵⁶³ Član 44. Uredbe.

⁵⁶⁴ C. Gomez-Jara Diez, E. Herlin-Karnell, (2020) *Prosecuting EU Financial Crimes: The European Public Prosecutor's Office in Comparison to US Federal Regime*, *German Law Journal*, Vol. 19, br. 5, str. 1211.

7. PRAKSA SUDA PRAVDE EU U OBLASTI KRIVIČNOG PRAVA

Sud pravde je imao aktivnu ulogu u razvoju prava EU i utvrđivanju osnovnih načela kroz tumačenje pravnih akata EU. Kao čuvar zakonitosti i instrument kohezije u okviru EU, ovaj sud je imao od početka značajnu ulogu u definisanju statusa prava EU, kao i uspostavljanju prednosti prava EU u slučaju sukoba s nacionalnim pravnim sistemima država članica.⁵⁶⁵ Postupak prethodnog pitanja⁵⁶⁶ često se opisuje kao najvažniji mehanizam koji je omogućio konstitucionalizaciju pravnog sistema EU.⁵⁶⁷ Norma o prethodnom pitanju je, prema mišljenju mnogih autora, najvažnija odredba osnivačkih ugovora.⁵⁶⁸ Upravo je kroz ovaj postupak Sud pravde imao priliku da razvija najvažnija komunitarna načela, kao što su neposredno dejstvo u predmetu *Van Gend en Loos*⁵⁶⁹ i nadređenost u predmetu *Costa v ENEL*.⁵⁷⁰ Nadležnost Suda pravde se vremenom širila i uključivala i nove oblasti prava, pa tako i krivično pravo.

⁵⁶⁵ A. Arnall, (2006) *The European Union and its Court of Justice*, Oxford University Press.

⁵⁶⁶ Već odredbama Ugovora o Evropskoj zajednici Sudu pravde data je nadležnost da odlučuje o pitanjima koja upućuje nacionalni sud države članice, a koja se odnose na pitanje primene prava Zajednice u konkretnom predmetu koji taj sud rešava.

⁵⁶⁷ O odnosu nacionalnih sudova i Suda pravde videti: T. de la Mare, C. Donnelly, (2011) Preliminary Rulings and EU Legal Integration: Evolution and Stasis, U: P. Craig, G de Burca (ur.), *The Evolution of EU Law*, str. 363–393.

⁵⁶⁸ H. G. Schermers, D. F. Waelbroeck, (2001) *Judicial Protection in the European Union*, The Hague, London, New York, str. 221.

⁵⁶⁹ U predmetu *Van Gend en Loos* iz 1963. godine Sud pravde je prvi put definisao ovo načelo. Sud je istakao činjenicu da pojedinci mogu da se pozivaju na odredbe prava Zajednice zahvaljujući institutu prethodnog pitanja. U predmetu *Van Gend en Loos* Sud je definisao koji kriterijumi moraju biti ispunjeni za neposredno dejstvo odredbi Ugovora. Prema stavu Suda, odredba Ugovora je morala biti precizno definisana i morala je da sadrži безусловnu zabranu da bi imala neposredno dejstvo. Sud pravde je u kasnijim presudama preformulisao tumačenje tako da se, umesto безусловne zabrane, zahteva da odredba mora da sadrži i безусловnu obavezu i da ne zavisi od neke mere organa Unije ili države članice.

⁵⁷⁰ F. Mancini, D. Keeling, (1991) From CILFIT to ERT: The Constitutional Challenge Facing the European Court, *Yearbook of European Law*, Vol. 11, br. 1, str. 2-3. Predmet br. 26/62 *Van Gend en*

Kao što je oblikovao ostale oblasti prava, Sud pravde je uticao i na krivično pravo EU, bez obzira na njegovu fragmentiranost. Pri razmatranju uloge i uticaja Suda mora se imati u vidu da do stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona Sud pravde nije imao punu nadležnost u oblasti krivičnog prava, odnosno tadašnjeg trećeg stuba EU.⁵⁷¹

Na sve aktivniju ulogu Suda pravde u oblasti krivičnog prava uticala je primena načela uzajamnog priznanja i na oblast krivičnog prava, razvoj instrumenata uzajamnog priznanja, kao i primena opštih načela krivičnog prava na ove instrumente (npr. načelo *ne bis in idem*, načelo zakonitosti) i potreba za njihovim prilagođavanjem komunitarnom pravu.⁵⁷² Nakon usvajanja Ugovora iz Lisabona značajan uticaj na praksu Suda pravde u oblasti krivičnog prava imao je i obavezujući karakter Povelje EU o osnovnim pravima.

I pored ograničene nadležnosti, Sud pravde se u određenom broju slučajeva izjašnjavao o prenetim nadležnostima u oblasti krivičnog prava.⁵⁷³ Značajan broj predmeta u kojima je Sud odlučivao odnosio se na osnovna prava i efikasnu sudsku zaštitu, prava okrivljenih i prava žrtava. Čitav korpus odluka Suda pravde odnosio se na primenu instrumenata uzajamnog priznanja, posebno na primenu evropskog naloga za hapšenje i na prava okrivljenog u slučajevima koji uključuju zahtev za dvostrukom kažnjivošću.

Značajan broj presuda Suda pravde uticao je na krivično procesno pravo država članica EU, bilo na negativan način, tako što je utvrđivao da su neke odredbe krivičnog postupka neusklađene sa slobodom kretanja zbog povrede načela nediskriminacije,⁵⁷⁴ bilo na pozitivan način primenom načela asimilacije. Sud pravde je uspostavio samostalno tumačenje tradicionalnih načela krivičnog

Loos protiv Holandije iz 1963. presudno je uticao na prihvatanje načela nadređenosti prava Zajednice u odnosu na nacionalna prava država članica, a zatim i predmet br. 6/64 *Costa v ENEL*.

⁵⁷¹ Prema Ugovoru iz Amsterdama Sud pravde je imao nadležnost da se izjašnjava o zakonitosti okvirnih odluka i odluka koje se odnose na nenadležnost, povredu bitnih pravila postupka, povredu Ugovora ili povredu bilo kog postupka koji se odnosi na primenu Ugovora, kao i na zloupotrebu ovlašćenja. Pored ovih nadležnosti Sud pravde je nadležan za davanje prethodnih mišljenja o valjanosti i tumačenju okvirnih odluka i odluka o tumačenju konvencija pripremljenih u okviru trećeg stuba, kao i o valjanosti i tumačenju propisa na osnovu kojih se primenjuju te konvencije.

⁵⁷² V. Mitsilegas, A. Di Martino, L. Mancano (ur.) (2019) *The Court of Justice and European Criminal Law – Leading cases in a contextual analysis*, Hart Publishing, str. 2.

⁵⁷³ V. Mitsilegas, *EU Criminal Law*, str. 24.

⁵⁷⁴ Sud pravde EU, odluka od, 2. februara 1989, *Cowan v. Treasury*, predmet br. C-186/87; Sud pravde EU, odluka od 11. jula 1985, *Mutsch*, predmet br. C-137/84; Sud pravde EU, odluka od 24. novembra 1998, *Bickel and Franz*, predmet br. C-274/96.

prava, kao što su načelo zakonitosti ili *ne bis in idem*, ali je razvio i nova načela kao što su uzajamno priznanje u pravosudnoj saradnji. Odluke Suda pravde u oblasti krivičnog prava, vrlo često se odnose i na pitanja koja imaju ustavnopravni značaj, kao što su standardi zaštite ljudskih prava i zadiru u nadležnosti država članica koje su tradicionalno imale nacionalni karakter.

Stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona, član 82. stav 2. Ugovora o funkcionisanju EU predstavlja novi pravni osnov za usklađivanje krivičnog procesnog prava. Sud pravde je dobio široku oblast za pravno tumačenje, uključujući i nova uputstva o instrumentima uzajamnog priznanja, ali i uputstva kojima se uređuju procesna prava osumnjičenih i okrivljenih i zaštita žrtava krivičnih dela.⁵⁷⁵

Tumačenja i odluke Suda pravde imaju nadnacionalni karakter i nisu uticale samo na sudsku praksu država članica već i na odluke Evropskog suda za ljudska prava, posebno u predmetima koji su se odnosili na zaštitu ljudskih prava zaštićenih Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, a naročito na tumačenje načela *ne bis in idem*.⁵⁷⁶

7.1. Načela

7.1.1. Načelo zakonitosti i retroaktivne primene krivičnog prava

Načelo zakonitosti nije samo jedno od osnovnih načela krivičnog prava, koje se danas smatra opšte prihvaćenim u državama koje se odlikuju vladavinom prava, već je ono u savremenim pravnim sistemima podignuto na rang ustavnog načela.⁵⁷⁷ Načelo zakonitosti podrazumeva da se niko ne može oglasiti krivim za delo koje, pre nego što je učinjeno, zakonom ili drugim propisom zasnovanim na zakonu nije bilo predviđeno kao kažnjivo, niti mu se može izreći kazna koja za to delo nije bila predviđena. Načelo zakonitosti je na odgovarajući način, propisano

⁵⁷⁵ E. Baker, (2015) The Court of Justice and the „New“ Lisbon Treaty Environment Five Years On, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, Vol. 23, str. 2.

⁵⁷⁶ Presuda od 10. februara 2009, predmet *Zolotukhin v. Russia*, predstavka br. 14939/03, tačka 80–82. Prema stavu Evropskog suda za ljudska prava u predmetu *Zolotukhin protiv Rusije* načelo *ne bis in idem* treba razumeti kao zabranu krivičnog progona ili suđenja za drugo delo koje proističe iz identičnih činjenica ili činjenica koje su u suštini iste. Na ovaj način se *idem* tumači kao iste činjenice (*idem factum*) a isto krivično delo (*idem crimen*).

⁵⁷⁷ Z. Stojanović, (2008) *Krivično pravo*, CID Pogorica, str. 37.

i u međunarodnim aktima,⁵⁷⁸ ali i u Povelji EU o osnovnim pravima u članu 49.⁵⁷⁹ Načelo zakonitosti sadrži u sebi zabranu retroaktivne primene zakona, međutim u većini država članica, zabrana retroaktivnosti sadrži jedno ograničenje u korist okrivljenog koje omogućava retroaktivnu primenu blažeg zakona. Ako pre donošenja pravosnažne presude dođe do izmene relevantnog zakona koja je povoljnija za optuženog, mora se primeniti noviji i blaži zakon. Ova izuzetna retroaktivnost krivičnog prava deo je mnogih pravnih sistema.⁵⁸⁰

Kada je u pitanju Sud pravde, u predmetu *Paoletti and Others* iz 2016. godine,⁵⁸¹ izneo je stav da načelo retroaktivne primene blažeg zakona proizlazi iz zajedničkih ustavnih tradicija država članica, i da se iz tog razloga smatra delom opštih pravnih načela Unije, koje moraju poštovati i nacionalne sudije u primeni nacionalnog prava.⁵⁸² Međutim, načelo zakonitosti u EU je složen koncept, koji obuhvata i podeljenu zakonodavnu nadležnost između EU i država članica i odnosi se na obavezu da odgovarajući organi EU u odgovarajućem postupku usvajaju propise, jer bi u suprotnom propisima nedostajao demokratski legitimitet. Zakonodavni proces u EU treba da obezbedi i pravnu sigurnost, što se obezbeđuje kroz dvostepeni pristup usvajanja uputstva na nivou EU i unošenja u nacionalno zakonodavstvo.

I pored složene strukture EU i kompleksnosti načela u EU okvirima, načelo primene blažeg zakona je unošenjem u Povelju EU o osnovnim pravima postalo deo EU prava. Međutim, u predmetu *Berlusconi and others*⁵⁸³ opšti pravobranilac Kokott je doveo u pitanje da li je načelo primene blažeg zakona deo načela zakonitosti ili načela pravičnosti, čime je pogrešno okarakterisao ovo načelo. I pored pogrešnog razumevanje prirode načela, opšti pravobranilac je otvorio pitanje da li je načelo retroaktivne primene blažeg zakona opravdano samo kada

⁵⁷⁸ M. Škulić, (2010) Načelo zakonitosti u krivičnom pravu, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, br. 1., str. 66-107, str. 70.

⁵⁷⁹ Član 49. stav 1. „Niko se ne može smatrati krivim za krivično delo izvršeno činjenjem ili nečinjenjem koje u vreme kada je izvršeno nije predstavljalo krivično delo, po unutrašnjem ili međunarodnom pravu. Isto tako, ne može se izreći stroža kazna od one koja se mogla izreći u vreme kada je krivično delo izvršeno. Ukoliko nakon izvršenja krivičnog dela zakon predvidi blažu kaznu, primeniće se takva kazna.“

⁵⁸⁰ M. Gelter, M. M. Siems, (2005) Judicial Federalism in the ECJ's Berlusconi Case: Toward More Credible Corporate Governance and Financial Reporting Recent Development, *Harvard International Law Journal*, Vol. 46, br. 2, str. 487-505.

⁵⁸¹ Predmet C-218/15, *Paoletti and Others*, ECLI:EU:C:2016:748, tačka. 25.

⁵⁸² Jos u presudi od 29. maja 1997, *Kremzow*, C-299/95, ECLI:EU:C:1997:254, tačka. 14 navodi se da je ovo načelo deo prava EU.

⁵⁸³ Odluka od 3. maja 2005, predmet C-387/02, spojeni predmeti C-387/2, C- 391/02 i C-403/02, *Berlusconi and Others*, ECLI:EU:C:2005:270.

je blaži zakon u saglasnosti sa pravom EU, odnosno pitanje zakonitosti kao ustavnog načela svih država članica je povezo sa pitanjem nadređenosti EU prava.⁵⁸⁴

Prema mišljenju opšteg pravobranioca, iako se načelo retroaktivne primene blažeg zakona primenjuje u nacionalnim pravnim svim država članica⁵⁸⁵ i deo je Povelje EU o osnovnim pravima, ovo načelo se može prihvatiti samo kada je blaži zakon u saglasnosti sa komunitarnim pravom.⁵⁸⁶ Međutim Sud pravde je u presudi odlučio da se ne bavi pitanjima koje je pokrenuo opšti pravobranilac i nije tumačio retroaktivnu primenu blažeg zakona u slučaju kada je u suprotnosti sa uputstvima EU,⁵⁸⁷ već je ukazao na dejstvo uputstava kao pravnih akata EU. U presudi je Sud pravde naglasio da uputstva ne mogu neposredno i nezavisno od nacionalnog zakona kojim se uvode u domaće zakonodavstvo uvoditi veći stepen krivične odgovornosti za lica koja postupaju u suprotnosti sa odredbama uputstva.⁵⁸⁸

7.1.2. *Ne bis in idem*

Načelo *ne bis in idem* predstavlja sastavni deo pravnih tekovina EU koje štiti građane da im se ne sudi dva puta ili izriče kazna u krivičnom postupku za isto krivično delo,⁵⁸⁹ čime se štiti i pravna sigurnost.⁵⁹⁰ Načelo *ne bis in idem* sastavni je deo pravnih sistema država članica, ali se postavilo pitanje da li ima i nadnacionalni značaj i primenu u okviru EU.⁵⁹¹

⁵⁸⁴ Mišljenje opšteg pravobranioca Kokott, od 14. oktobra 2004, tačke 139-168.

⁵⁸⁵ Mada je opšti pravobranilac Kokott otvorio pitanje da li je načelo retroaktivne primene blažeg zakona deo komunitarnog prava, pitanje da li je ovo načelo deo prava Zajednice postavio je i opšti pravobranilac Fennelli u mišljenju u predmetu C-341/94 Attain [1996] ECR I-4633, tačka 43, ali je na kraju pitanje ostalo otvoreno, dok je opšti pravobranilac Leger, u mišljenju u predmetu C-230/97 Awoyemi [1998] ECR I-6784, u tač. 31 i 32, zaključio, pozivajući se na raniju sudsku praksu, da nije deo prava Zajednice.

⁵⁸⁶ Mišljenje opšteg pravobranioca Kokott, od 14. oktobra 2004, tačka 158.

⁵⁸⁷ F. Meyer (2019) C-387/02 – *Berlusconi and Others* – The Berlusconi Judgement: A Cornerstone of European Legality, U: V. Mitsilegas, A. Di Martino, L. Mancano (ur) *The European Court of Justice and European Criminal Law – Leading cases in a contextual analysis*, str. 65.

⁵⁸⁸ Tačka 74, *Berlusconi and Others*.

⁵⁸⁹ Povelja EU o osnovnim pravima, član 50.

⁵⁹⁰ M. Luchtman, (2018) The ECJ's Recent Case Law on Ne Bis in Idem: Implications for Law Enforcement in a Shared Legal Order," *Common Market Law Review*, Vol. 55, br. 6, str. 1721.

⁵⁹¹ J.A.E. Vervaele, (2013) Ne Bis In Idem: Towards a Transnational Constitutional Principle in the EU?. *Utrecht Law Review*, Vol. 9, br. 4, pp.211–229.

Načelo *ne bis in idem* štiti se članom 50. Povelje EU o osnovnim pravima kao apsolutno pravo i kako je istaknuto u obrazloženju člana 50, u skladu s članom 4. Protokola br. 7 uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, nije dopušteno odstupanje od načela.⁵⁹² Načelo *ne bis in idem* se primenjuje na teritoriji svih država članica EU i na taj način olakšava evropske integracije i uzajamno priznanje. *Ne bis in idem* ne predstavlja samo ljudsko pravo već i opšte načelo prava Evropske unije.⁵⁹³

Ni jedno drugo načelo krivičnog prava nije izazvao toliko nedoumica u primeni kod nacionalnih sudova kao što je primena načela *ne bis in idem*, što je rezultiralo podnošenjem velikog broja zahteva za prethodnim mišljenjem Sudu pravde EU. Veliki broj zahteva omogućio je da se Sud pravde izjasni o svim elementima načela *ne bis in idem*. Pored izjašnjavanja o posebnim pitanjima, Sud pravde je dao osnovne smernice za tumačenje ovog načela.

Načelo *ne bis in idem* je uvedeno i kao osnov za obavezno ili fakultativno odbijanje postupanja po nalogima, odnosno zahtevima upućenim instrumentima uzajamnog priznanja.⁵⁹⁴ Samo u nekoliko situacija ovo načelo predstavlja obavezan osnov za odbijanje saradnje (evropski nalog za hapšenje), dok je u većini instrumenata uzajamne saradnje fakultativni osnov.

Nacionalni sudovi su se počev od predmeta *Gözütok i Brügge*⁵⁹⁵ obraćali prethodnim pitanjem Sudu pravde kako bi protumačio odredbu člana 54. Konvencije o sprovođenju Šengenskog sporazuma (CISA) koja sadrži načelo *ne bis in idem*. Analizom prakse Suda pravde može se utvrditi da je Sud dao samostalno tumačenje načela, a da su EU zakonodavstvo u oblasti slobode, bezbednosti i pravde, kao i načelo uzajamnog poverenja, uticali na razvoj razumevanja ovog načela. Međutim, mora se приметiti i da je tumačenje načela *ne bis in idem* evoluiralo tokom vremena. Tako je Sud pravde u tački 37. odluke u predmetu *Gözütok i Brügge* naglasio da su ciljevi integrisanja šengenskih propisa, uključujući i član 54. CISA, u pravni okvir EU, unapređenje evropskih integracija i omogućavanje da Unija brže postane oblast slobode, bezbednosti i

⁵⁹² Primena Povelje Evropske unije o osnovnim pravima u izradi zakonodavstva i oblikovanju politika na nacionalnom nivou, (2020) Agencija Evropske unije za osnovna prava, str. 71.

⁵⁹³ V. Mitsilegas, F. Giuffrida, (2017) *Ne bis in idem*, U: R. Sicurella, V. Mitsilegas, R. Parizot, A. Lucifora (ur) *General principles for a common criminal law framework in the EU. A guide for legal practitioners*, Giuffrè Editore, Milan, str. 209.

⁵⁹⁴ J. A. E. Vervaele, „*Ne Bis In Idem: Towards a Transnational Constitutional Principle in the EU?*“, *Utrecht Law Review*, Vol. 9, No. 4, 2013, str. 211–229.

⁵⁹⁵ Odluka od 11. februara 2003. godine, spojeni predmeti C-187/01 i C-385/01, ECLI:EU:C:2003:87.

pravde.⁵⁹⁶ Cilj člana 54. CISA prema tumačenju Suda je da obezbedi da niko ne bude krivično gonjen na osnovu istih činjenica u različitim državama članicama zato što je koristio svoje pravo slobode kretanja.⁵⁹⁷ Ovakvim tumačenjem načela krivičnog prava, Sud pravde je podržao evropske integracije i primenu osnovnih načela EU, kao što je sloboda kretanja.

Nakon predmeta *Gözütok i Brügge* Sud pravde je u značajnom broju odluka tumačio načelo *ne bis in idem*. U većini tih odluka Sud je zadržao široko tumačenje načela i pojmova *idem* i *bis* i upućivao na odluku *Gözütok i Brügge*. Takav slučaj je bio u predmetima *Van Straaten*⁵⁹⁸ i *Gasparini*⁵⁹⁹ u kojima je Sud pravde dao tumačenja pojma *bis* i da li je oslobađajuća odluka dovoljna za primenu načela. U obe odluke Sud pravde je uputio na predmet *Gözütok i Brügge* i ponovio deo obrazloženja da su ciljevi Šengenskog sporazuma i EU sloboda kretanja.

Međutim, Sud pravde je postepeno uvodio ograničenja u tumačenje načela *ne bis in idem* i kao obrazloženje upućivao na uspostavljanje oblasti slobode, bezbednosti i pravde i aspekte koji se odnose na sprečavanje i delotvornu borbu protiv kriminala.⁶⁰⁰ Neke od odluka u kojima je Sud ograničio primenu načela *ne bis in idem* su bile prihvaćene bez kritike, kao što je slučaj *Miraglia*,⁶⁰¹ u kojem je Sud pravde činjenicu da je tužilac u jednoj državi članici obustavio krivično gonjenje bez analize dokaza, već iz procesnih razloga, tumačio kao da se ne radi o meritornoj odluci pa da nije došlo do povrede načela *ne bis in idem* i da postupak može da se vodi u drugoj državi članici protiv istog lica i za isto delo. Sud pravde je u odluci *Miraglia* dao i tumačenje pojma konačne sudske odluke, koja predstavlja osnov da se obustavi ili ne vodi drugi postupak. Sud je u odluci naveo da se u smislu člana 54. CISA odluka smatra konačnom ako se prema

⁵⁹⁶ Sud je proširio primenu člana 54. CISA na vansudske sporazume koje zaključuje javni tužilac (odgovara institutu odlaganja krivičnog gonjenja u Srbiji). Kao posledica navedenih načela, Sud pravde je odlučio u predmetu *Gözütok and Brügge* da, ukoliko je i dalje krivični progon zabranjen prema nacionalnom pravu države članice, uključujući i da je to na osnovu odluke tužioca, takva odluka se mora primenjivati u čitavoj Uniji, ako je okrivljeni izvršio nalog koji mu je tužilac dao kao uslov za odlaganje krivičnog gonjenja.

⁵⁹⁷ Tačka 38. predmeta C-469/03 *Miraglia*, tačka 33. predmeta C-436/04 *Van Esbroeck*.

⁵⁹⁸ Odluka Suda pravde od 28. septembra 2006, predmet C-150/05, *Van Straaten*, ECLI:EU:C:2006:614

⁵⁹⁹ Odluka Suda pravde od 28. septembra 2006, predmet C-467/04 *Gasparini*, ECLI:EU:C:2006:610.

⁶⁰⁰ A. Weyembergh, (2019) C-187/01 *Gözütok and Brügge* – Comment on CJEU, 11 February 2003, Joined Cases C-187/01 and C-385/01 Criminal Proceedings v *Husseyin Gözütok and Klasu Brügge*, U: V. Mitsilegas, A. Di Martino, L. Mancano, (ur) *The European Court of Justice and European Criminal Law – Leading Cases in a Contextual Analysis*, Hart Publishing, str. 203.

⁶⁰¹ Odluka Suda pravde od 10. marta 20115. predmet C-469/03, *Miraglia*; ECLI:EU:C:2005:156.

nacionalnom pravu države članice smatra konačnom i na osnovu nje se u državi članici može primeniti načelo *ne bis in idem*.⁶⁰²

Međutim, druge odluke Suda pravde naišle su na oštre kritike, jer su teoretičari smatrali da se neopravdano ograničava načelo *ne bis in idem* i odstupa od tumačenja uspostavljanog u predmetu *Gözütok i Brügge*.⁶⁰³ U predmetu *Spasic*,⁶⁰⁴ Sud se izjašnjavao da li je zahtev iz člana 54. CISA da se za primenu načela *ne bis in idem* zahteva i da je izrečena sankcija izvršena, da je u toku njeno izvršenje ili da se ne može izvršiti prema nacionalnim propisima, u skladu sa članom 50. Povelje EU o osnovnim pravima. Sud pravde je zauzeo stav da je ograničenje koje proizlazi iz člana 54. CISA u skladu sa članom 50. Povelje, uz obrazloženje da se ovakvim tumačenjem sprečava nekažnjivost, odnosno da se želi izbeći situacija da lice koje je pravnosnažno osuđeno u jednoj državi ugovornici ne može da se godini za isto delo u drugoj državi pa ostaje nekažnjeno ako prva država ne izvrši izrečenu kaznu.⁶⁰⁵ Ovakvim tumačenjem Sud pravde je dao prednost izbegavanju nekažnjivosti dok je ostale elemente važne za oblast slobode, bezbednosti i pravde kao što su sloboda kretanja i pravna sigurnost zanemario.

Kad je u pitanju praksa Suda pravde, mogu se razlikovati dva pristupa razumevanje *idem*. Prvi pristup zahteva ispunjenje tri uslova: istovetnost činjenica, jedinstvo učinioca i jedinstvo zaštićenog pravnog interesa.⁶⁰⁶ Prema drugom pristupu, jedini kriterijum bi trebalo da bude istovetnost činjenica. Dugi pristup je Sud pravde uglavnom koristio u predmetima koji se odnose na tumačenje člana 54. CISA⁶⁰⁷ i u manjem broju u predmetima u kojima je tumačio *ne bis in idem* formulisan u članu 50. Povelje EU o ljudskim pravima.⁶⁰⁸

⁶⁰² Tačka 34, C/469/03.

⁶⁰³ M. Wasmeier, (2014) *Ne bis in idem and the Enforcement Condition: Balancing Freedom, Security and Justice*, *New Journal of European Criminal Law*, Vol. 5, br. 4, str. 534-555.

⁶⁰⁴ Odluka od 27. maja 2014, C-129-14 PPU, *Spasic*, ECLI:EU:C:2014:586.

⁶⁰⁵ Tačka 58, C-129/14 PPU.

⁶⁰⁶ Odluka od 7 januara 2004, *Aalborg Portland and Others v. Commission*, spojeni predmeti C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P i C-219/00 P, ECLI:EU:C:2004:6, tačka 38; Odluka od 7 juna 2011, *Arkema France and others v. Commission*, predmet broj T-217/06, ECLI:EU:T:2011:251, tačka 292; odluka od 14 februara 2012, *Toshiba Coporation and others v Úřad pro ochranu hospodářské soutěže*, predmet broj C-17/10, ECLI:EU:C:2012:72, tačka 97.

⁶⁰⁷ Odluka od 9. marta 2006, *Hof van Cassatie v L.H. Van Esbroeck*, predmet broj C-436/04, ECLI:EU:C:2006:165, tač. 35–36; Odluka od 28 septembra 2006, *J.L. Van Straaten v Staat der Nederlanden.*, predmet broj C-150/05, ECLI:EU:C:2006:614, tačka 53.

⁶⁰⁸ Odluka od 26. februara 2006, *Aklagaren protiv H. Akerberg Franssona*, predmet C-617/10, ECLI:EU:C:2013:105.

Iako je tumačenje *ne bis in idem* načela bilo isto i u praksi Suda pravde i Evropskog suda za ljudska prava, u presudi od 16. novembra 2016. godine u predmetu *A. i B. protiv Norveške*,⁶⁰⁹ Evropski sud za ljudska prava je izmenio svoje tumačenje u pogledu kumulativne primene upravnih i krivičnih sankcija. Prema tumačenju Evropskog suda za ljudska prava, uporedo vođenje krivičnog i upravnog postupka ne predstavlja kršenje člana 4. Protokola 7 Evropske konvencije o ljudskim pravima, ako su postupci dovoljno povezani vremenski i suštinski. Suštinska povezanost postoji ako su svrhe postupaka komplementarne i ako se odnose na različite aspekte iste radnje. Prema izdvojenom mišljenju sudije Pinto de Albuquerque uticaj presude u predmetu *Zolotukhin*⁶¹⁰ je u velikoj meri ograničen presudom *A. i B. protiv Norveške*, u kojoj je načelo *ne bis in idem* izgubilo svoj lični karakter jer se Evropski sud za ljudska prava odlučio da ga tumači u odnosu na organ koji vodi postupak.⁶¹¹

Nakon ove presude Evropskog suda za ljudska prava, Sud pravde se u predmetu *Menci* izjašnjavao o pitanjima u vezi sa načelom *ne bis in idem* koja su se odnosila na vođenju kumulativnih postupaka za isto delo.⁶¹² U postupku je isto delo tumačeno kao postojanje istih činjenica (*idem factum*) tako da bi se vođenje dva postupka i izricanje sankcija u oba moglo ocenjivati na osnovu člana 50. Povelje.⁶¹³ Procenjujući da li su se vodila dva postupka, Sud pravde je uzeo u obzir predmet *Zorana Spasića*, C-129/14,⁶¹⁴ u kojem je Sud pravde zauzeo stav da se ograničenje načela *ne bis in idem* može obrazložiti članom 52. stav 1. Povelje, koji predstavlja opšte ograničenje prava i sloboda priznatih Poveljom.⁶¹⁵ Pored zahteva da ograničenje mora biti predviđeno zakonom i poštovati suštinu tih prava i sloboda, članom 52. stav 1. zahteva se da ograničenje mora biti u skladu sa načelom proporcionalnosti. Ovakav zahtev znači da ograničenja treba da budu neophodna i da ispunjavaju ciljeve od opšteg interesa koje priznaje EU ili potrebu zaštite prava i sloboda drugih. Sud pravde u predmetu *Menci* nije

⁶⁰⁹ Presuda Evropskog suda za ljudska prava od 15. novembra 2016, predmet *A. and B. v. Norway*, predstavka br. 24130/11 i 29758/11.

⁶¹⁰ Više o predmetu *Zolotukhin protiv Rusije* u N. Mrvić-Petrović, (2014) Poštovanje načela *ne bis in idem* za slične prekršaje i krivična dela, *Nauka, bezbednost, policija Žurnal za kriminalistiku i pravo*, br.2, str. 27-39.

⁶¹¹ Tačka 79. izdvojenog mišljenja sudije Pinto de Albuquerque.

⁶¹² Luca Menci, predmet C-524/15, odluka od 20. marta 2018, ECLI:EU:C:2018:197.

⁶¹³ A. Blachnio-Parzych, (2021) Gloss to the Judgment of the Court of Justice of the European Union in Case C-524/15, Criminal proceedings against Luca Menci, *Review of European and Comparative Law*, br. 2, str. 207-220.

⁶¹⁴ Presuda od 27. maja 2014, predmet broj C-129/14 PPU, *Zoran Spasic*, ECLI:EU:C:2014:586.

⁶¹⁵ Tačka 41, presude C-129/14.

prihvatio stav opšteg pravobranioca i zaključio je da je kumuliranje postupaka i sankcija opravdano jer postoji opšti interes.⁶¹⁶ Kada je reč o pridržavanju načela proporcionalnosti, Sud pravde zahteva da kumuliranje progona i sankcija predviđeno nacionalnim propisom, ne prelazi granice onoga što je prikladno i nužno za postizanje legitimnih ciljeva kojima taj propis teži.⁶¹⁷

Sudska praksa Suda pravde EU pokazuje evoluciju u tumačenju i razumevanju načela *ne bis in idem* u kontekstu Evropske unije. Prilikom tumačenja Sud pravde je započeo sa dosta širokim tumačenjem, da bi ga vremenom prilagođavao EU kontekstu i različitim pravnim sistemima država članica.

7.2. Instrumenti uzajamnog priznanja u praksi Suda pravde

Kada su u pitanju instrumenti uzajamnog priznanja, Sud pravde je doneo veliki broj presuda, odnosno prethodnih mišljenja o evropskom nalogu za hapšenje, kao aktu koji je izazvao velike nedoumice pravosudnim organima država članica. Suda pravde je u mnogobrojnim odlukama davao tumačenje organa ovlašćenog za izdavanje naloga, uslova u pritvoru, prava na delotvoran pravni lek, balansu između zaštite ljudskih prava i postupanja po nalogu. Vrlo često Sud pravde je imao poteškoća da nađe odgovarajući balans između efikasnosti uzajamnog priznanja i poverenja, s jedne strane, i zaštite ljudskih prava, s druge.⁶¹⁸

⁶¹⁶ Tačka 44, presude C-524/15.

⁶¹⁷ Tačka. 46, presude C-524/15.

⁶¹⁸ Predmeti *Mantello* i *Radu*.

7.2.1. Nezavisnost organa izdavanja naloga

U predmetu *Poltorak*⁶¹⁹ Sud pravde se bavio konceptom pravosudnog organa koji je izdao nalog obuhvaćen instrumentima uzajamnog priznanja i zauzeo stav da se pojam „pravosudni organ“ mora tumačiti jednoobrazno na teritoriji cele Evropske unije. Pojam pravosudni organ, sadržan u članu 6. stav 1. Okvirne odluke o evropskom nalogu za hapšenje se prema mišljenju Suda pravde tumači u skladu s ustaljenom praksom Suda i ciljem Okvirne odluke.⁶²⁰ U početku se tumačenje odnosilo na ulogu policijskog organa kao tela izdavanja i pitanje da li se policijski organi mogu smatrati pravosudnim organom u smislu evropskog naloga za hapšenje. Kasnija sudska praksa se razvila i uzimala u obzir veliki broj tehničkih detalja koji su se odnosili na nadležnost i status organa, a posebno na ustavnopravni položaj, organizacionu i funkcionalnu strukturu,⁶²¹ procenu odgovaraju li članovi te institucije profilu koji Sud zahteva u okviru presude *PF iz 2019. godine*.⁶²²

Uprkos uobičajenoj praksi u državama članicama u predmetima ekstradicije i od 2004. godine i u postupanjima po evropskom nalogu za hapšenje, javni tužilac se više ne smatra nadležnim pravosudnim telom. Generalni pravobranilac Campos Sanchez-Bardona je tvrdio da javni tužilac nikad nije ni trebalo da se smatra pravosudnim organom izdavanja.⁶²³

Sud pravde smatra da je evropski nalog za hapšenje sudska odluka koju je izdao pravosudni organ.⁶²⁴ Stav Suda je da je neophodno da nezavisan sudija potvrđuje naloge koje je izdao tužilac, što je izričito i navedeno u predmetu *Bob-Dogi* „da je prilikom izdavanja evropskog naloga za hapšenje traženog lica od strane druge države članice, zbog vođenja krivičnog progona, to lice već u prvoj fazi postupka moglo ostvariti procesne garancije i osnovna prava, čiju zaštitu

⁶¹⁹ Odluka od 10. Novembra 2016, predmet broj C-452/16 PPU, u postupku izvršenja evropskog naloga za hapšenje izdatog protiv Krzysztof Marek Poltorak.

⁶²⁰ Predmet C-452/16 PPU, tačka 32.

⁶²¹ Predmet C-627/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:1014 Mišljenje glavnog pravobranioca Camposa Sanchez-Bordone, tačka 17.

⁶²² Predmet C-509/18, ECLI: EU:C:2019:457; u daljnjem tekstu: presuda PF.

⁶²³ Mišljenje opšteg pravobranioca *Campos Sánchez-Bordona* od 30. aprila 2019, predmet C-509/18, u postupku izvršenja evropskog naloga za hapšenje izdatog protiv PF, tačke 37–46.

⁶²⁴ Odluka Suda pravde od 27. Maja 2019, spojeni predmeti C-508/18 i C-82/19 PPU, u postupku izvršenja evropskog naloga za hapšenje izdatog protiv OG, tačka 46.

prema nacionalnom pravu mora obezbediti pravosudni organ države članice izdavanja, posebno u cilju donošenja nacionalnog naloga za hapšenje“. ⁶²⁵

Sistem evropskog naloga za hapšenje podrazumeva dva nivoa zaštite procesnih garancija i osnovnih prava koje mora da uživa traženo lice. Prvi nivo zaštite predstavlja sudska zaštita u odnosu na nacionalnu odluku, a drugi nivo zaštite se odnosi na evropski nalog za hapšenje. ⁶²⁶

Kad je reč o meri kao što je izdavanje evropskog naloga za hapšenje, kojom se može ugroziti pravo na slobodu lica o kojem je reč, priznato u članu 6. Povelje EU o osnovnim pravima, ta zaštita podrazumeva donošenje odluke koja ispunjava zahteve delotvorne sudske zaštite i to najmanje na jednom od dva nivoa zaštite. Iz toga proizlazi da, kada je zakonom države članice izdavanja nadležnost za izdavanje evropskog naloga za hapšenje dodeljena telu koje, iako učestvuje u sprovođenju pravde u toj državi članici, nije sudija niti sud, nacionalna sudska odluka poput nacionalnog naloga za hapšenje na koju se nadovezuje evropski nalog za hapšenje mora i sama ispunjavati te zahteve. ⁶²⁷

Pitanje odgovarajućeg organa izdavanja dovelo je do brojnih nejasnoće u praksi i doprinelo neizvesnosti u državama članicama, što je rezultiralo odlaganjima izvršenja naloga i upućivanjem velikog broja zahteva za prethodno pitanje Sudu pravde EU. ⁶²⁸ Diskusija i nejasnoće su povezane sa pojmom pravosudne vlasti iz člana 6. stav 1. Okvirne odluke o evropskom nalogu za hapšenje i proizlaze iz stava Suda da je neophodno jednoobrazno tumačenje. ⁶²⁹

Kada je u pitanju potreba za sudskom zaštitom, postavilo se pitanje da li se pravi razlika između slučajeva kada je evropski nalog za hapšenje izdao tužilac radi sprovođenja istrage ili izvršenja kazne zatvora koja je izrečena pravnosnažnom presudom. Opšti pravobranilac Campos Sanchez-Bordona ⁶³⁰ smatrao je da sudski nadzor preduzet u trenutku donošenja nacionalnog naloga

⁶²⁵ Presuda od 1. juna 2016, *Bob-Dogi*, C -241/15, EU:C:2016:385, tačka 55.

⁶²⁶ Presuda u predmetu C-241/15, tačka 56.

⁶²⁷ Odluka od 27 maja 2019, predmet C-509/18, u postupku izvršenja evropskog naloga za hapšenje izdatog protiv *PF*, tač. 44–47.

⁶²⁸ Zahtev za prethodno pitanje u vezi sa organom izdavanja: Francuska podneto 5. novembra 2019, *MN*, Predmeti C-813/19, C-625/19 PPU, C-566/19 PPU i C-626/19 PPU; Kipar podneto 22. februara 2019, *Cyprus Central Authority v GA*, predmet C-154/19; Irska podneto 7. novembra 2018, *Minister for Justice and Equality v ND*, predmet C-685/18.

⁶²⁹ Odluka od 27 maja 2019, predmet C-509/18, u postupku izvršenja evropskog naloga za hapšenje izdatog protiv *PF*, tačka 28.

⁶³⁰ Mišljenje opšteg pravobranioca Campos Sánchez-Bordona od 26 novembra 2019, predmet C-627/19 PPU, *Openbaar Ministerie v ZB.*, tačka 19.

za hapšenje ne može, zbog svoje prirode, da zadovolji „zahteve svojstvene delotvornoj sudskoj zaštiti“ na koju se upućuje u tački 75. presude OG i PI,⁶³¹ a koja je uvek zaštita koju je zatražila dotična osoba i koja se pruža u okviru postupka u kojem ta osoba može učestvovati koristeći se svojim pravom na odbranu.⁶³² Ispitivanje ispunjenosti uslova za izdavanje evropskog naloga za hapšenje koji je doneo javni tužilac koji se može okvalifikovati kao pravosudno telo koje izdaje nalog za hapšenje, može prethoditi izdavanju evropskog naloga za hapšenje, ali sprovođenje evropskog naloga za hapšenje ne uskraćuje traženoj osobi pravo na pravni lek protiv izdatog evropskog naloga za hapšenje. Iz navedenog stava proizlazi da je u trenutku kada se izdaje nacionalni nalog za hapšenje ili kad se izdaje evropski nalog za hapšenje treba da postoji efikasna sudska zaštita i da se garantuje mogućnost da osoba čije se hapšenje traži pred sudijom ili sudom pobija evropski nalog za hapšenje koji je izdalo javno tužilaštvo, čak i ako se zasniva na nacionalnom nalogu za hapšenje koji je izdao sud.⁶³³

U drugim predmetima, Sud pravde je bio pozvan da odgovori na pitanje da li hijerarhijsko uređenje javnog tužilaštva i obaveza postupanja po uputstvima sprečava javno tužilaštvo da postupa nepristrasno i profesionalno u izdavanju evropskog naloga za hapšenje, čak i u slučaju kada ta odluka podleže sveobuhvatnom sudskom preispitivanju pre izvršenja naloga. Sud pravde je smatrao da je zbog organizacije javnog tužilaštva potrebna potvrda suda koji nezavisno i objektivno preispituje nalog na osnovu pristupa celokupnom krivičnom predmetu i spisima u kojima se eventualno nalaze i pojedinačna uputstva izvršne vlasti, ocenjuje ispunjenost pretpostavki za izdavanje i proporcionalnosti naloga za hapšenje.⁶³⁴

Pojedini autori smatraju da tumačenjem ovlašćenog organa izdavanja, Sud pravde podriva uzajamno poverenje u organe država članica.⁶³⁵ Dvostruki nivo

⁶³¹ Presuda od 27. maja 2019, *Ministry of Justice and Equality against v OG and PI*, Spojeni predmeti C-508/18 i C-82/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:456

⁶³² Mišljenje u predmetima C-566/19 PPU i C-626/19 PPU, tačka. 84.

⁶³³ Mišljenje opšteg pravobranioca Campos Sánchez-Bordona od 26 novembra 2019, spojeni predmeti C-566/19 PPU i C-626/19 PPU, *Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg v JR*, zahtev za prethodno mišljenje Apelacionog suda iz Luksemburga, i *Openbaar Ministerie v YC*, tačka 93.

⁶³⁴ Odluka od 9. oktobra 2019, predmet C-489/19 PPU, zahtev za prethodnim mišljenjem u skladu sa članom 267 Ugovora o funkcionisanju EU, Viši regionalni sud iz Berlina, odluka od 26. juna 2019, u vezi sa izvršenjem evropskog naloga za hapšenje protiv NJ, tačka. 49.

⁶³⁵ A. Klip, (2020) *Eroding Mutual Trust in an European Criminal Justice Area without Added Value*, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, Vol. 28, str.116.

zaštite prema tumačenju Suda pravde, ukazuje na potrebu postojanja dva postupka, jedan u državi članici pre nego što izda nalog, a drugi u državi izvršenja, pre nego se nalog izvrši. Tek uspostavljanjem dva nivoa zaštite traženo lice bi imalo efikasnu sudsku zaštitu, ali okrivljeni odnosno osuđeni nije prisutan kad se izdaje nalog,⁶³⁶ tako da nema mogućnosti da ga ospori i iznese svoje argumente. Tek u kasnijoj fazi, kada bude uhapšen i izveden pred sudiju, traženo lice će imati priliku da iznese svoje argumente.

Tumačenjem položaja i uređenja tužilaštva, kao i nezavisnosti u odnosu na izvršnu vlast otvara se pitanje ustavne tradicije u državama članicama EU. U pojedinim državama članicama javno tužilaštvo isprepletano je sa izvršnom vlašću, dok u drugim javni tužioci zajedno sa sudijama čine magistrature.⁶³⁷ Zahtevi za nezavisnost javnog tužilaštva u odnosu na izvršnu vlast vodili su uvođenju novih procedura i uključenju suda u postupak izdavanja naloga, jer države nisu bile spremne da menjaju svoje uređenje i organizaciju krivičnog pravosuđa.⁶³⁸ Na ovaj način praksa Suda pravde utiče na usložnjavanje procedura i smanjuje efikasnost pravosudne saradnje. Ako je namera Suda pravde bila izmena položaja javnog tužilaštva, pokazalo se da države članice nisu spremne da menjaju organizaciju pravosuđa i podelu vlasti zbog instrumenata uzajamnog priznanja, već će pribеći rešenju koje podrazumeva uključivanje suda u postupak.

Međutim, 2021. godine Federalno ministarstvo pravde Nemačke predstavilo je nacrt Zakona o jačanju nezavisnosti javnog tužilaštva i saradnji u krivičnim stvarima između država članica Evropske unije, čiji je cilj uvođenja garancija nezavisnosti javnog tužilaštva u krivičnom progonu, posebno kada su u pitanju instrumenti uzajamnog priznanja. Ovim nacrtom ukinuta je mogućnost ministarstva pravde da daje uputstva javnom tužilaštvu u predmetima

⁶³⁶ Opšti pravobranilac je naveo ove okolnosti, ali nije izveo zaključak. Mišljenje opšteg pravobranioca Campos Sánchez-Bordona od 30. aprila 2019, spojeni predmeti C-508/18 i C-82/19 PPU, u postupku izvršenja evropskog naloga za hapšenje proti OG i PI (C-82/19 ppu), tačka. 73.

⁶³⁷ G. Ilić, M. Matić Bošković (2019) *Javno tužilaštvo u Srbiji – Istorijski razvoj, međunarodni standardi, uporedni modeli i izazovi modernog društva*, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, str. 93.

⁶³⁸ Iako je Sud pravde u spojenim predmetima C-508/18 i C-82/19 PPU *Case Minister for Justice and Equality v OG and PI* zauzeo stav da javno tužilaštvo u Nemačkoj nema dovoljno garancija samostalnosti da može izdavati evropski nalog za hapšenje, nemačke vlasti su izmenile propise kako bi obezbedile sudsku kontrolu postupka (Working paper, Council of European Union, WK 6666/2019 INIT, 28 May 2019).

pravosudne saradnje između država članica i ograničeno je pravo ministarstva da daje uputstva u drugim aktivnostima javnom tužilaštvu.⁶³⁹

7.2.2. Uslovi u pritvoru

Na prvi pogled, činilo se da će presuda u slučaju *Aranyosi i Caldăraru*⁶⁴⁰ dovesti do unapređenja uslova u pritvoru u državama članicama. U predmetu *Aranyosi*, Sud pravde naveo da pravosudni organi države izvršenja mogu da odlože predaju drugoj državi članici u slučaju da postoji rizik da lice može da bude u zatvorskim uslovima kojima se krši član 4. Povelje EU o osnovnim pravima. U skladu sa sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava, Sud pravde je naveo da sprečavanje kršenja apsolutnih ljudskih prava prevazilazi uzajamno priznanje. Zanimljivo je da je Sud pravde u slučaju *Aranyosi* odstupio od stava zauzetog u predmetu *Melloni*⁶⁴¹ gde je izneo da Okvirna odluka o evropskom nalogu za hapšenje sadrži zatvorenu listu osnova za odbijanje i da se ne smeju dodavati novi. Međutim, u predmetu *Aranyosi* razlog za odstupanje nalazio se u karakteru prava, jer se radilo o apsolutnom ljudskom pravu. Na ovaj način Sud pravde je dodao još jedan osnov za odbijanje izvršenja naloga.

Ovakvim postupanjem Sud pravde je preneo odgovornost na organe države članice koja postupa po nalogu. Tako u predmetu po prethodnom pitanju C-128/18 Sud pravde tumači da i kada država članica koja je izdala nalog predviđa pravna sredstva kojima se omogućava nadzor zakonitosti uslova lišenja slobode u odnosu na osnovna prava, pravosudna tela države izvršenja i dalje moraju izvršiti pojedinačno ispitivanje situacije svakog lica kako bi se uverili da njihova odluka o predaji tog lica ga neće izložiti, zbog uslova, opasnosti nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja.⁶⁴² Međutim, organ izvršenja ne može da preduzme nikakve mere u pogledu uslova pritvora u drugoj državi članici, a Sud pravde se ne bavi neposrednom odgovornošću organa koji će privesti traženo lice.⁶⁴³

⁶³⁹ Više na: <https://www.linklaters.com/en/insights/blogs/businesscrimelinks/2021/january/ecj-confirms-that-german-public-prosecutors-offices-can-issue-eu-investigation-orders>

⁶⁴⁰ Odluka od 5. aprila 2016, spojeni predmeti C-404/15 i C-659/15 PPU, u postupku izdavanja evropskog naloga za hapšenje protiv Pál Aranyosi i Robert Căldăraru.

⁶⁴¹ Odluka od 26. februara 2013, predmet C-399/11, *Stefano Melloni v Ministero Fiscal*.

⁶⁴² Odluka od 15. oktobra 2019, predmet C-128/18, u postupku izvršenja evropskog naloga za hapšenje protiv Dumitru-Tudor Dorobantu, tačka 81.

⁶⁴³ Odluka od 23. januara 2018, predmet C-367/16, u postupku izvršenja evropskog naloga za hapšenje protiv Dawid Piotrowski, tačka 50.

Ključni element obrazloženja Suda pravde je da kada sprovode pravo EU, od država članica se može zahtevati, prema pravu EU, da pretpostave da su ostale članice poštovale osnovna prava, tako da ne samo da ne mogu da zahtevaju od druge države članice viši nivo nacionalne zaštite osnovnih prava od onog koji predviđa pravo EU, već ne mogu da provere da li je ta druga država članica u konkretnom slučaju poštovala osnovna prava koja garantuje Evropska unija.⁶⁴⁴ Međutim, apsolutni karakter ljudskog prava u pitanju, kao što je član 4. Povelje, može promeniti tu pretpostavku. U takvom slučaju, Sud dozvoljava državi članici izvršenja da zatraži više informacija. Te informacije mogu se odnositi na zatvore u kojima će tražena osoba biti pritvorena. Za Sud to znači da su organi izvršenja dužni da procene uslove pritvora u ustanovama u kojima je, prema informacijama kojima raspolaže, predviđeno da dotično lice bude pritvoreno, uključujući privremeni ili tranzitni pritvor.⁶⁴⁵

Posledica navedenih presuda Suda pravde je da će država članica koja je izdala nalog naznačiti kao zatvor u koji će traženo lice biti primljeno, ustanovu u kojoj su okolnosti nesporne, što otvara pitanje koliko dugo će država koja je izdala nalog držati traženu osobu u ustanovi u kojoj su dobri uslovi.

Sud pravde je prepoznao problem koji bi nastao ukoliko bi zahtevao da država članica koja je izdala nalog garantuje dobre zatvorske uslove za ceo period lišenja slobode, jer bi se time stvorio sistem u okviru kojeg jedna država članica nadgleda drugu u periodu izvršenja kazne.⁶⁴⁶ Na ovaj način je Sud zauzeo stav da se informacije o uslovima odnose na mesto koje je navedeno u nalogu.

Sud pravde u premetu *Dobrantu* ističe da se mora odnositi na okolnosti te pojedinačne tražene osobe i da se pomenuti kriterijumi odnose na okolnosti koje su opšte primenjive u konkretnom zatvoru, a ne na postojanje opštih nedostataka u zatvorskom sistemu države članice koja je izdala nalog.⁶⁴⁷ Sud pravde ističe i da bi bio preterani zahtev koji je nemoguće ispuniti, da se od organa izvršenja zahteva da ispita uslove oduzimanja slobode u svim zatvorskim

⁶⁴⁴ Odluka od 25. jula 2018, predmet C-220/18 PPU, u postupku izvršenja evropskog naloga za hapšenje protiv ML, tačka 50.

⁶⁴⁵ Odluka od 25. jula 2018, predmet C-220/18 PPU, u postupku izvršenja evropskog naloga za hapšenje protiv ML, tačka 87.

⁶⁴⁶ Odluka od 25. jula 2018, predmet C-220/18 PPU, u postupku za izvršenje evropskog naloga za hapšenje protiv ML, tačka 103.

⁶⁴⁷ Odluka od 15. oktobra 2019, predmet C-128/18, u postupku za izvršenje evropskog naloga za hapšenje protiv Dumitru-Tudor Dorobantu, tačka 50–55.

ustanovama u kojima bi lice u pitanju moglo biti smešteno u državi koja je izdala nalog.⁶⁴⁸

U predmetu *Aronyosi* Sud pravde ističe tačku 10. preambule Okvirne odluke o evropskom nalogu za hapšenje u kojoj se navodi da se primena mehanizma evropskog naloga za hapšenje može suspendovati samo u slučaju da država članica ozbiljno i uporno krši načela navedena u članu 2. Ugovora o EU i u skladu s postupkom propisanim u članu 7. Ugovora o EU.⁶⁴⁹

Nalaz da se traženo lice suočava sa zatvorskim uslovima jednakim mučenju otvara pitanje reakcije institucija EU i Suda pravde, s obzirom da se u zatvorskom sistemu države u kojoj je utvrđen problem već nalaze lica koja su lišena slobode i koja su smeštena u uslovima koje predstavljaju mučenje, tako da je potrebno preduzeti mere u odnosu na sve zatvorenike a ne samo u odnosu na traženo lice.⁶⁵⁰

Kao i kod organa izdavanja naloga, i kod uslova u pritvoru odluke Suda pravde su dovele do odlaganja izvršenja naloga i negativnog uticaja na uzajamno poverenje između država članica.

7.2.3. Pravo na delotvorni pravni lek

U predmetu *Jeremy F.* Sud pravde je postupao po prethodnom pitanju i pokušao da nađe balans između efikasnosti uzajamnog priznanja i zaštite ljudskih prava.⁶⁵¹ Francuski sud je postavio prethodno pitanje Sudu pravde u pogledu tumačenja članova 27. i 28. Okvirne odluke o evropskom nalogu za hapšenje i pravu na delotvorni pravni lek. Sud pravde se izjašnjavao da li članove 27. i 28. Okvirne odluke treba tumačiti kao prepreku da države članice obezbede pravni lek sa suspenzivnim dejstvom protiv odluka za izvršenje evropskog naloga ili odluke kojom se daje pristanak za proširenje naloga.⁶⁵²

⁶⁴⁸ Odluka od 15. oktobra 2019, predmet C-128/18, u postupku za izvršenje evropskog naloga za hapšenje protiv Dumitru-Tudor Dorobantu, tačka 65.

⁶⁴⁹ Odluka od 5. aprila 2016, spojeni predmeti C-404/15 i C-659/15 PPU, u postupku za izvršenje evropskog naloga za hapšenje protiv Pál Aranyosi (C-404/15), Robert Căldăraru, tačka 81.

⁶⁵⁰ M. J. Costa, (2020) Extradition Law - Reviewing Grounds for Refusal from the Classic Paradigm to Mutual Recognition and Beyond, *European Criminal Justice Series*, Brill Leiden, str. 567–568.

⁶⁵¹ Odluka od 30. maja 2013, predmet C-168/13 PPU, ECLI:EU:C:2013-358.

⁶⁵² L. Klimek, *European Arrest Warrant*, Springer, 2015, crp. 11.

Prema mišljenju Suda, Okvirna odluka ne sadrži izričite odredbe o pravnom leku, što ne znači da se njom sprečavaju države članice da uvedu pravni lek, ali prilikom uvođenja pravnog leka u pravni sistem moraju se poštovati opšti rokovi utvrđeni u Okvirnoj odluci o evropskom nalogu. Sud podseća u tački 45. i 46. presude da se u Okvirnoj odluci nalaze odredbe o ljudskim pravima i naglašava značaj prava na delotvorni pravni lek, kao i sudsku kontrolu evropskog naloga za hapšenje.

7.2.4. Suđenje u odsustvu

Okvirna odluka o evropskom nalogu za hapšenje sadrži u članu 5. stav. 1. samo delimične garancije o suđenju u odsustvu, gde se predviđa da u slučaju da je evropski nalog za hapšenje izdat na osnovu sudske odluke donete u odsustvu, postupak izvršenja naloga može da zavisi od priznanja okrivljenom prava na obnovu postupka.⁶⁵³ Međutim, Okvirnom odlukom 2009/299/JHA kojom je izmenjeno nekoliko okvirnih odlika, uključujući i Okvirnu odluku o evropskom nalogu za hapšenje u cilju unapređenja procesnih prava okrivljenih, unet je novi član 4a kojim su uvedeni opšti i fakultativni osnov za odbijanje izvršenja evropskog naloga za hapšenje.

Iako se očekivalo da će se Okvirnom odlukom iz 2009. uspostaviti jedinstven pristup za izvršenje instrumenata uzajamnog priznanja kada je licu suđeno u odsustvu, praksa se pokazala mnogo zahtevnijom.⁶⁵⁴

U predmetu *Melloni*⁶⁵⁵ Sud pravde se izjašnjavao o sukobljenim standardima zaštite ljudskih prava. Ustavni sud Španije se prethodnim pitanjem obratio Sudu pravde s pitanjem tumačenja člana 4. stav 1. Okvirne odluke o evropskom nalogu

⁶⁵³ „Ako je evropski nalog za hapšenje izdat u svrhu izvršenja presude ili naloga za lišenje slobode na osnovu sudske odluke donesete u odsutnosti optuženog, a licu o kojem je reč poziv na sud nije bio lično dostavljen ili nije na neki drugi način bila obaveštena o datumu i mestu saslušanja na osnovu kojeg je doneta odluka u odsustvu, predaja lica može biti podložna uslovu da pravosudno telo koje izdaje nalog za hapšenje pruži odgovarajuća jamstva da će to lice imati mogućnost da zatraži obnovu postupka u državi članici koja izdaje nalog za hapšenje i mogućnost da prisustvuje suđenju.“

⁶⁵⁴ J. Gadomska, M. Stepkowska, J. Gluszyk, B. Augustyniak (2019) *The concept of „a trial in absentia resulting in a decision“ within the European Arrest Warrant*, National School of Judiciary and Public Prosecution, Poland, str. 7.

⁶⁵⁵ Odluka od 26. februara 2016, predmet C-399/11, ECLI:EU:C:2013:107.

za hapšenje u pogledu suđenja u odsustvu.⁶⁵⁶ U navedenom slučaju, Sud pravde se izjasnio da u slučaju suđenja u odsustvu država od koje se traži izvršenje naloga ne može da uslovljava predaju lica preispitivanjem osuđujuće odluke, kako bi se obezbedilo poštovanje prava na pravično suđenje i prava okrivljenog na odbranu garantovanu ustavom. Sud je ukazao u tački 50. odluke da se mora poštovati načelo nadređenosti prava EU, kao i načelo uzajamnog poverenja, uzajamnog priznanja i efikasnosti evropskog naloga za hapšenje. Primena načela uzajamnog priznanja zahteva da država članica kojoj je upućen zahtev na primenjuju svoju viziju zaštite ljudskih prava.⁶⁵⁷

Odluka u predmetu *Melloni* je izazvala kontroverze zbog činjenice da je Sud pravde obavezao države članice da zanemare svoje ustavne garancije pravičnog suđenja na štetu optuženog, uprkos formulaciji Odluke o evropskom nalogu za hapšenje.

Međutim, odluka u predmetu *Melloni* je pokrenula modernu sudsku praksu u odnosu na suđenja u odsustvu. Sledeći korak u sudskoj praksi predstavlja presuda u predmetima *Zdziaszek* i *Tupikas*, koje su donete 10. avgusta 2017. godine.

U predmetu *Topikas* Sud pravde je razjasnio koncept „suđenja koje rezultira odlukom“ u smislu člana 4. stav 1. kada je najmanje jedna od odluka doneta u odsustvu dotičnog lica. Sud je naveo da se termin koji je u pitanju tumači kao da se odnosi na postupak koji je doveo do sudske odluke kojom je konačno osuđeno lice za koje je izdat evropski nalog za hapšenje.

Sud je smatrao da je u slučaju da se postupak odvija u nekoliko instanci koje su dovele do donošenja uzastopnih odluka, a najmanje jedna od njih doneta je u odsustvu, odgovarajuće je da se pod „suđenjem koje rezultira odlukom“, u smislu člana 4a stav 1. Okvirne odluke 2002/584, podrazumeva instanca koja je donela poslednju od tih odluka. Ali odluka je samo ako se sud izjasnio o krivici i izrekao sankciju, dok se procesne odluke, kao što su odbijanje razmatranja žalbe zbog neblagovremenosti, ne bi mogle tumačiti kao odluka.

⁶⁵⁶ Okvirnom odlukom predviđena je mogućnost odbijanja naloga u slučaju da se lice nije lično pojavilo na suđenju. Izuzetak od ovoga postoji u slučajevima kada je lice obavesteno o vremenu i mestu suđenja i dase odluka može doneti u slučaju da se ne pojavi na pretresu; lice je znalo za kad je pretres zakazan, jer je dalo ovlašćenje pravnom zastupniku i zastupnik ga je branio. U navedenim situacijama ne može se odbiti izvršenje naloga.

⁶⁵⁷ N. De Boer, (2013) Addressing rights divergences under the Charter: *Melloni*, *Common Market Law Review*, Vol. 50, br. 4, str. 1083–1103.

Iz prakse Suda pravde se vidi da krivični postupci vođeni u odsustvu okrivljenog zahtevaju uspostavljanje balansa između dva interesa, sa jedne strane obaveze države da obezbedi brzu i efikasnu pravdu i sa druge strane, poštovanja prava optuženih. Zbog različitih prošlih iskustava i uticaja, ovu dilemu svaka država članica različito je rešavala što je dovelo do problema u primeni instrumenata uzajamnog priznanja. Kada se različiti pristupi susreću sa slobodom kretanja i, šire, sa evropskim nalogom za hapšenje sam sukob prelazi na nadnacionalni nivo i zahteva intervenciju Suda pravde.

7.2.5. Zaštita ljudskih prava

Sud pravde se izjašnjavao o primeni zaštite ljudskih prava u instrumentima uzajamnog priznanja, posebno evropskog naloga za hapšenje. U predmetu *Radu*⁶⁵⁸ Sud je imao priliku da analizira mogućnost odbijanja izvršenja naloga na osnovu povrede ili rizika od povrede ljudskih prava. Međutim, odluka Suda pravde u ovom predmetu često se označava i kao propuštena prilika.⁶⁵⁹ Predmet *Radu* je prvi predmet u kojem je Sudu pravde upućeno prethodno pitanje o ulozi osnovnih prava u sistemu evropskog naloga za hapšenje. Kada je objavljeno mišljenje opšteg pravobranioca u predmetu *Radu* očekivanja od odluke Suda su bila velika, jer je opšti pravobranilac Sharpston do detalja razmatrao odnos ljudskih prava i primene evropskog naloga za hapšenje, uključujući i praksu Suda pravde i Evropskog suda za ljudska prava. Opšti pravobranilac je u svom zaključku, u tačkama 63-97. odluke od 18. oktobra 2012, analizirao mogućnost da li država od koje se traži izvršenje može da odbije to na osnovu povrede ili rizika od povrede prava pojedinca u skladu sa članovima 5. i 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima i članova 6, 48. i 52. Povelje o osnovnim pravima EU. Opšti pravobranilac je zaključio da nacionalni sudovi mogu da odbiju da izvrše evropski nalog za hapšenje ukoliko postoji zabrinutost za zaštitu osnovnih prava.

Međutim, u odluci Sud pravde se nije izjasnio o odnosu osnovnih prava i evropskog naloga za hapšenje. Sud pravde je u tački 31. Odluke razmatrao postavljeno pitanje u svetlu da li Okvirna odluka o evropskom nalogu za

⁶⁵⁸ Odluka od 29. januara 2013, predmet C-396/11, *Ciprian Vasile Radu*, ECLI:EU:C:2013:39.

⁶⁵⁹ J. R. Spencer, (2013) *Extradition, European Arrest Warrant and Human Rights*, *Cambridge Law Journal*, Vol. 72, br. 2., str. 250-253.

hapšenje, ukoliko se tumači u skladu sa članovima 47. i 48. Povelje EU i članom 6. Evropske konvencije, mora da se shvati tako da pravosudne vlasti mogu da odbiju izvršenje naloga koji je izdat za sprovođenje krivičnog postupka na osnovu činjenice da lice čije se izručenje traži nije saslušano pre izdavanja naloga. Sud pravde je smatrao da u navedenom slučaju ne postoji osnov za odbijanje izvršenja naloga. Ovakav stav Sud je obrazložio u tački 40. odluke, potrebom efikasnosti sistema predaje na osnovu naloga za hapšenje i štete koja bi se prouzrokovala uvođenjem obaveze da država koja izdaje nalog sasluša lice koje se traži pre izdavanja naloga.

Sud pravde je samo ponovio da su osnovi za neizvršavanje evropskog naloga za hapšenje taksativno nabrojani u članovima 3. i 4. Okvirne odluke, a da upućivanje na poštovanje osnovnih prava u članu 1. stav 3. Okvirne odluke ne može da se tumači kao dodatni fakultativni osnov koji nacionalni sudovi mogu da koriste za neizvršavanje naloga.⁶⁶⁰ U kasnijim predmetima Sud pravde se izjašnjavao o odnosu pojedinih osnovnih prava i evropskog naloga za hapšenje u kojima je imao otvoreniji pristup.⁶⁶¹ Međutim, stav i argumentacija Suda pravde o osnovnim pravima koja je izneta u predmetu *Radu* nastavila je da se ponavlja i u drugim odlukama ne samo u vezi sa evropskim nalogom za hapšenje već i u pogledu odnosa osnovnih prava i načela uzajamnog priznanja i uzajamnog poverenja.

⁶⁶⁰ B. Raffaelli, (2019) C-396/11 – *Radu* – Judgement of the Court of Justice of the European Union, 29 January 2013, *Radu*, U: V. Mitsilegas, A. Di Martino, L. Mancano (ur) *The European Court of Justice and European Criminal Law – Leading cases in a contextual analysis*, str. 363- 380.

⁶⁶¹ Odluka Suda od 5. aprila 2016, *Pál Aranyosi and Robert Căldăraru v Generalstaatsanwaltschaft Bremen*, spojeni predmeti C-404/15 i C-659/15 PPU, u kojem se Sud pravde izjašnjavao o riziku od nečovečnog i ponižavajućeg tretmana iz člana 4. Povelje EU o osnovnim pravima.

8. HARMONIZACIJA ZAŠTITE PRAVA POJEDINACA U KRIVIČNOM POSTUPKU KAO BALANS INSTRUMENTIMA UZAJAMNOG PRIZNANJA

Jedan od proklamovanih ciljeva Evropske unije je da pruži svojim građanima prostor slobode, bezbednosti i pravde (član 2. stav 2. Ugovora o Evropskoj uniji). Međutim, dugi niz godina u oblasti krivičnog pravosuđa fokus je bio na bezbednosti i unapređenju policijske i pravosudne saradnje u krivičnim stvarima. Tako su uvedeni u pravni sistem EU evropski nalog za hapšenje, nalog za istragu, osnovani su Evropol, Evrodžast i Kancelarija evropskog javnog tužioca. Međutim, evropski nalog za hapšenje kao instrument uzajamnog priznanja, predstavljao je sistem slobodnog kretanja sudskih odluka u krivičnim stvarima.⁶⁶² Sa druge strane, zaštita prava osumnjičenog i okrivljenog u EU na način kako je uređena Poveljom EU o osnovnim pravima i kako se obezbeđuje njena primena nije bila dovoljna za nadnacionalnu tvorevinu kakva je EU.⁶⁶³ Povelja sadrži samo opšta pravila, dok praksa Suda pravde daje tumačenje samo određenih pitanja koja su se javila u konkretnom predmetu i ograničenog je dometa.⁶⁶⁴

Već je ukazano da član 82. stav 2. Ugovora o funkcionisanju EU predstavlja pravni osnov za harmonizaciju krivičnog procesnog prava i omogućava da Evropski parlament i Savet usvajaju u redovnoj zakonodavnoj proceduri zajednička minimalna pravila koja moraju da uzmu u obzir razlike koje proističu iz pravnih tradicija i sistema država članica i to kako bi omogućili uzajamno priznanje sudskih odluka u krivičnim stvarima i policijsku i pravosudnu saradnju. Iz odredbi Ugovora proizlazi da je cilj usklađivanja olakšavanje

⁶⁶² A. Klip, (2012) *European Criminal Law*. Cambridge/Antwerp/Portland: Intersentia, str. 364.

⁶⁶³ S. Douglas-Scott, (2009) *The EU's Area of Freedom, Security and Justice – The Lack of Fundamental Rights, Mutual Trust and Democracy*, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, Vol. 11, str. 53-85.

⁶⁶⁴ Fair Trials International, *Defence Rights in the EU*, 2012, str. 7.

uzajamnog priznanja i promovisanje uzajamnog poverenja. Oblasti u kojima se sprovodi usklađivanje obuhvataju uzajamno prihvatanje dokaza, prava pojedinca u krivičnom postupku, prava žrtava krivičnog dela i druge aspekte krivičnog postupka koje utvrdi Savet.

Važno je istaći da se u Ugovoru iz Lisabona u članu 82. koristi pojam usklađivanja, dok je neuspeli projekat Ustava EU pozivao na donošenje pravnog okvira koji obuhvata harmonizaciju krivičnog procesnog prava,⁶⁶⁵ uporedo sa pravosudnom saradnjom.⁶⁶⁶

Pojam prava pojedinaca u krivičnom postupku obuhvata sva lica koja daju iskaze, uključujući i svedoke, ali se u najvećoj meri odnose na osumnjičene i svedoke. Ovo je posebno značajno imajući u vidu da je pravosudna saradnja u okviru trećeg stuba bila usmerena na represiju i bezbednost, posebno posle terorističkog napada 11. septembra 2001. godine na Njujork, i kasnijih napada na London i Madrid.

Prema odredbi člana 82. stav 2. točka b, minimalna pravila o pravima pojedinaca u krivičnom postupku mogu se usvojiti u formi uputstva, u meri potrebnoj za lakše uzajamno priznanje presuda i sudskih odluka, kao i za saradnju policijskih i pravosudnih organa u krivičnim stvarima s prekograničnim posledicama.

Uputstva doneta na nivou EU primenjuju se na sve krivične postupke bez obzira na to da li imaju prekogranični element ili ne, jer ciljevi mogu biti ostvareni samo ukoliko se minimalna pravila primenjuju na sve krivične postupke. Kako bi se unapredilo uzajamno poverenje, a time i pravosudna saradnja, pravosudne vlasti moraju da budu svesne da se primenjuju dovoljno visoki standardi pravičnog suđenja u svim državama članicama EU. Ukoliko bi se dozvolilo da države članice primenjuju niže standarde u domaćim postupcima, ne bi došlo do unapređenja uzajamnog poverenja između pravosudnih vlasti. Takođe, stvorila bi se razlika među građanima, viši standardi bi se primenjivali u slučajevima s prekograničnim elementom, a drugi na građane protiv kojih se vodi čisto nacionalni postupak.

⁶⁶⁵ Pojam usklađivanja korišćen je i pre donošenja Ugovora iz Lisabona, više u: A. Weyembergh (2005), *Approximation of Criminal Laws, the Constitutional Treaty and the Hague Programme*, *Common Market Law Review*, Vol. 42, br. 6, str. 1567-1597.

⁶⁶⁶ E. Guild and F. Geyer (2008), *Introduction: The search for EU Criminal Law – Where is it headed?*, U: E. Guild and F. Geyer, *Security Versus Justice? Police and Judicial Cooperation in the European Union*, Ashgate Publishing, str. 1-16, str.12.

Određene kritike upućivane su u pogledu odluke da EU donese uputstva kojima će utvrditi minimalna pravila za prava pojedinaca u krivičnom postupku, s obzirom da su ta prava već zaštićena Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i da su sve države članice EU i potpisnice Konvencije i da je Evropski sud za ljudska prava nadležan za postupanje u slučaju povrede navedenih prava. Međutim, preovladao je stav da je razvoj pravnog okvira EU o zaštiti procesnih prava jedini adekvatan odgovor na izazov poštovanja osnovnih prava i sloboda pojedinaca, kako bi se obezbedilo da usklađivanje i uzajamno priznanje idu u istom pravcu.⁶⁶⁷ I u samom Uputstvu 2010/64/EU se ukazuje na nedostatak zaštite instrumentima Saveta Evrope i u tački 6. Preambule se navodi da iako su sve države članice stranke Evropske konvencije o ljudskim pravima, iskustvo je pokazalo kako samo to ne pruža uvek dovoljan nivo poverenja u krivičnopravne sisteme drugih država. Mnogobrojne presude Evropskog suda za ljudska prava protiv država članica zbog kršenja prava zaštićenih Konvencijom potvrđuje da su države daleko od ostvarenja cilja i da to narušava uzajamno poverenje. Potrebno je imati u vidu da je postupak pred Evropskim sudom za ljudska prava *ex post*, dok Sud pravde EU kroz instrument prethodnog pitanja daje tumačenje pravnih akata EU i pre nego što nacionalni sudovi donesu odluku.

Ne sme se zaboraviti da je položaj osumnjičenog i okrivljenog osetljiv, posebno kada se primenjuju instrumenti uzajamnog priznanja i kada su ta lica izložena istovremenom delovanju pravosudnih sistema različitih država članica, tako da je neophodno da se uspostave obavezujuće procesne garancije. Takođe, evropski zakonodavac ima složen zadatak da obezbedi balans između zaštite prava osumnjičenog i okrivljenog i prava oštećenih, odnosno žrtava.⁶⁶⁸ Imajući u vidu da se prilikom pripreme evropskih propisa u oblasti krivičnog prava moraju uzimati u obzir i pravne tradicije država članica u kojima se zaštita prava osumnjičenih, kao i žrtava razvijala različitom dinamikom i pod različitim uticajima, jasno je koliko je zahtevno uobličiti rešenja na nivou EU koja će biti prihvatljiva svim državama članicama.

⁶⁶⁷ E. Guild (2004), *Crime and the EU's constitutional future in an area of freedom, security and justice*, *European Law Journal*, Vol. 10, br. 2, str. 218-234.

⁶⁶⁸ A. Klip, (2019) *Fair Trial Rights in the European Union: Reconciling Accused and Victims' Rights*, U: T. Rafaraci, R. Belfiore, *EU Criminal Justice – Fundamental Rights, Transnational Proceedings and the European Public Prosecutor's Office*, Springer, str. 3-25.

8.1. Prava osumnjičenog i okrivljenog u krivičnom postupku

8.1.1. Istorijski razvoj

Evropska unija je relativno nov akter u oblasti zaštite procesnih prava učesnika u krivičnom postupku.⁶⁶⁹ Do početka XXI veka Evropska unija nije imala izričitu nadležnost u oblasti zaštite ljudskih prava u krivičnom postupku. Sud pravde EU je u nekoliko predmeta ukazivao na potrebu da se razmotri i uredi oblast ljudskih prava u EU.⁶⁷⁰ Iako nije bilo odgovarajućih komunitarnih instrumenata kako bi se preduzele adekvatne mere, Sud je zauzeo stav da je neophodno da se poštuju ljudska prava.⁶⁷¹

Donošenje akata uzajamnog priznanja i usaglašavanje pojedinih delova materijalnog i procesnog krivičnog prava naglasilo je potrebu za uređenjem zaštite ljudskih prava u krivičnom postupku.⁶⁷² Kao što je već predstavljeno uzajamno priznanje kao opšte prihvaćeno pravno načelo u oblasti krivičnih stvari zahteva postojanje uzajamnog poverenja. Nedostatak poverenja pravosudnih vlasti u državama članicama utiče na njihovu međusobnu saradnju u krivičnim stvarima i predstavlja prepreku uzajamnom priznanju presuda i sudskih odluka u ovoj oblasti.⁶⁷³ Primena instrumenata uzajamnog priznanja pokazala je da je postojanje opštih načela⁶⁷⁴ nedovoljno za ostvarivanje potrebnog nivoa uzajamnog poverenja između država članica,

⁶⁶⁹ V. Bajović, (2005) Procesne garancije osumnjičenih i okrivljenih u krivičnim postupcima na nivou Evropske Unije, Prilozi projektu *Razvoj pravnog sistema Srbije i harmonizacija sa pravom EU (pravni, ekonomski i sociološki aspekti)*, Beograd, Centar za publikacije Pravnog fakulteta, str. 384

⁶⁷⁰ U predmetu br. 29/69, *Stauder v. City of Ulm*, ECLI:EU:C:1969:57, Sud pravde EU je po prvi put naveo da štiti poštovanje osnovnih ljudskih prava koji proističu iz osnovnih načela komunitarnog prava.

⁶⁷¹ Predmet C-49/88, *Al-Jubail Fertilizer Co. And Saudi Arabian Fertilizer Co. v Council*, ECLI:EU:C:1991:276.

⁶⁷² D. Sayers, „Protecting Fair Trial Rights in Criminal Cases in the European Union: Where does the Roadmap take Us?“, *Human Rights Law Review*, Vol. 14, br. 4, str. 733–760.

⁶⁷³ G. V. Tiggelen, L. Surano, (2008) *Study Analysis of the future of mutual recognition in criminal matters in the European Union*, Institute for European Studies, Université Libre de Bruxelles, Brussels, str. 20.

⁶⁷⁴ Pravo na pristup advokatu i pravo na obaveštenje o pritvoru predstavljaju formalne garancije za prevenciju zlostavljanja i tako štite od mogućeg kršenja člana 3. Evropske konvencije o ljudskim pravima (zabrana zlostavljanja). Pravo na obaveštenje o pritvoru promovise pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života iz člana 8. Evropske konvencije ljudskim pravima. Bečka konvencija o konzularnim odnosima (*Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, broj 5/66) iz 1963. predviđa u članu 36. da prilikom hapšenja ili pritvora strani državljanin ima pravo da traži da konzulat njegove države bude obavešten o tome i da ga poseti zvaničnik konzulata.

koje je neophodno za nesmetano funkcionisanje oblasti slobode, bezbednosti i pravde.⁶⁷⁵

I pored postojanja zajedničkih načela i dalje postoje različita pravila i prakse u državama članicama EU, što vodi ka nedoumicama u načinu na koji se ova prava primenjuju.⁶⁷⁶ Kako bi se otklonili utvrđeni nedostaci tokom poslednjih deset godina usvojeno je nekoliko pravnih akata kojima se uređuju minimalni standardi procesnih prava osumnjičenih i okrivljenih u EU.

Evropska komisija je 2003. godine preduzela inicijalne korake u pravcu donošenja jednoobraznih standarda donošenjem Zelene knjige o procesnim pravima osumnjičenih i okrivljenih u krivičnom postupku u EU, COM (2003) 75 od 19. februara 2003. godine. U Zelenoj knjizi analizirano je nekoliko posebnih pitanja, kao što su prvo na pravnu pomoć i zastupanje, pravo na prevođenje i tumačenje, posebna zaštita ranjivih grupa, konzularna pomoć i pismo o pravima koje bi se davalo svakom osumnjičenom u EU.⁶⁷⁷ Nakon Zelene knjige, Evropska komisija je 2004. podnela Predlog okvirne odluke o određenim procesnim pravima u krivičnom postupku⁶⁷⁸ na teritoriji cele EU. Međutim, šest država članica nije podržalo ovaj predlog, tako da nikada nije usvojen. Kao posledica neuspeha predloga Komisije, a u nameri da se ostvari cilj usvajanja EU propisa o procesnim garancijama za osumnjičene i okrivljene, odlučeno je da se nastavi sa primenom sektorskog pristupa, tako što se prvo uređuju procesna prava gde postoji saglasnost država članica.

Već 2009. godine Evropska komisija ponovo otvara diskusiju ali primenjujući sektorski pristup i postignut je sporazum o Mapi puta jačanja procesnih prava

⁶⁷⁵ Commission staff working document – Impact assessment accompanying Directive of the European Parliament and of the Council on the rights to access to a lawyer and of notification of custody to a third person in criminal proceeding, SEC (2011) 686 final, str. 3.

⁶⁷⁶ R. Lööf, (2006) Shooting from the hip: Proposed minimum rights in criminal proceedings throughout the EU, *European Law Journal*, Vol. 12, br. 3, str. 422.

⁶⁷⁷ Peers, S. 2012. *EU Justice and Home Affairs Law*, Oxford: Oxford University Press, str. 739

⁶⁷⁸ M. Jimeno-Bulnes (2008), *The Proposal for a Council Framework Decision on certain procedural rights in criminal proceedings throughout the European Union*, U: E. Guild, F. Geyer (ur), *Security versus Justice? Police and judicial cooperation in the European Union*, Aldershot/Burlington, Ashgate, str. 171-202

Predlog okvirne odluke uređivao je pravo na pravni savet, obavezu davanja pravnog saveta, obavezu da se obezbedi delotvornost pravnog saveta, pravo na besplatan pravni savet, pravo na besplatno tumačenje, pravo na besplatan prevod relevantnih dokumenta, tačnost prevođenja, pravo osumnjičenog da se postupak koji se vodi preko tumača snima, prava osumnjičenog sa posebnim potrebama, pravo osumnjičenog koji se nalazi u pritvoru da stupi u kontakt s porodicom i konzularnim organima, i obaveza da se osumnjičeni obavesti o pravima u pisanoj formi.

osumnjičenih i okrivljenih tokom krivičnog postupka.⁶⁷⁹ I u Stokholmskom programu⁶⁸⁰ za period 2010-2014. godina ukazuje se na značaj pravosudne saradnje, ali posebno se naglašava značaj prava osumnjičenih i okrivljenih lica u krivičnom postupku. Posebno se ističe neophodnost utvrđivanja minimalnih procesnih prava osumnjičenih i okrivljenih lica, što je u skladu sa osnovnim vrednostima Unije.⁶⁸¹

U Mapi puta, Savet je pozvao Komisiju da pripremi predlog mera za utvrđivanje minimalnih pravila za pravično suđenje u Evropskoj uniji, a svaka mera će se odnositi na drugo procesno pravo ili grupu prava osumnjičenih i okrivljenih lica. Takođe, Savet je predložio Komisiji da se mere sastoje od obavezujućih propisa koji bi se primenjivali na svakog osumnjičenog u krivičnom postupku u svim državama članicama, čime bi se štitili kako građani EU, tako i građani trećih zemalja u svim predmetima koji uključuju prekograničnu saradnju. Mapa puta je predviđala sledeće mere kojima će se štiti osumnjičeni i okrivljeni u EU: pravo na prevođenje i tumačenje; obaveštavanje o pravima i pravo da se bude obavešten o optužbi; Zelena knjiga o pritvoru; pristup advokatu i obaveštenje o pritvoru; i pravna pomoć. Međutim, navedena lista nije ograničena i Savet je zadržao mogućnost da dodatna pitanja zaštite procesnih prava naknadno uključi.

Do 2010. godine, na nivou EU nisu postojali propisi koji su uređivali na jednoobrazan način procesna prava osumnjičenog i okrivljenog.⁶⁸² I Savet je prepoznao značaj postojanja EU standarda za zaštitu procesnih prava koja se primenjuju u svim državama članicama.⁶⁸³ Evropska komisija je već 2011.

⁶⁷⁹ Resolution of the Council of 30 November 2009 on a Roadmap for strengthening procedural rights of suspected or accused persons in criminal proceedings (Text with EEA relevance), 2009/C 295/01.

⁶⁸⁰ The Stockholm Programme—An open and secure Europe serving and protecting citizens, OJ C 115; 4.5.2010.

⁶⁸¹ M. Jimeno-Bulnes, (2010) *Towards Common Standards on Rights of Suspected and Accused Persons in Criminal Proceedings in the EU?*, CEPS, str 17.

⁶⁸² M. Jimeno-Bulnes, (2008) *The Proposal for a Council Framework Decision on certain procedural rights in criminal proceedings throughout the European Union*. U: E. Guild, F. Geyer (ur.), *Security versus Justice? Police and judicial cooperation in the European Union*, Aldershot-Burlington, Ashgate, str. 171

European Commission (2010): 'Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the right to information in criminal proceedings – Impact assessment', Commission staff working document accompanying the Proposal, SEC(2010) 907, str. 13.

⁶⁸³ Council of the European Union (2009): 'Initiative for a Directive of the European Parliament and of the Council on the rights to interpretation and to translation in criminal proceedings – Explanatory memorandum', 16801/09, ADD 1, str. 3.

godine u Izveštaju o sprovođenju evropskog naloga za hapšenje istakla nužnost usvajanja i sprovođenja mera za jačanje procesnih prava kako bi se zaštitila osnovna prava i slobode i unapredilo uzajamno poverenje što je ključno za nastavak saradnje i primenu instrumenata kao što je evropski nalog za hapšenje.⁶⁸⁴

Kao što je navedeno, Povelja o osnovnim pravima garantuje prava koja su uređena po ugledu na Evropsku konvenciju o ljudskim pravima. Članom 47. Povelje štiti se pravo na pravično suđenje, posebno pravo na „konsultaciju, odbranu i zastupanje“. Članom 48. štiti se pretpostavka nevinosti i garantuje se „poštovanje prava na odbranu“. Članom 4. zabranjuje se tortura, mučenje, nehumano i degradirajuće ponašanje, a članom 7. garantuje se poštovanje privatnog i porodičnog života. Dok Povelja obavezuje organe i institucije EU na svim nivoima, države članice upućuju na Povelju samo kada primenjuju pravo EU. To podrazumeva da u nedostatku relevantnog prava EU u ovoj oblasti, države članice nisu vezane članovima 4, 7, 47, i 48. u sprovođenju krivičnog postupka.⁶⁸⁵ Međutim, nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona ne postoji saglasnost među teoretičarima o domašaju primene Povelje.

Kako bi se otklonile nedoumice i postupajući u skladu s Mapom puta Evropski parlament i Savet su u relativno kratkom periodu usvojili tri ključna pravna akta.⁶⁸⁶ Tako je 2010. godine usvojeno Uputstvo 2010/64/EU o prevođenju i tumačenju u krivičnom postupku⁶⁸⁷ kojim se uspostavljaju minimalni standardi u ovoj oblasti.⁶⁸⁸ Već 2012. godine usvojeno je Uputstvo 2012/13/EU o pravu na informisanje u krivičnom postupku,⁶⁸⁹ a zatim i 2013. Uputstvo 2013/48/EU o pravu na pristup advokatu u krivičnom postupku i postupku po evropskom

⁶⁸⁴ European Commission (2011): 'Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation since 2007 of the Council Framework Decision of 13th June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States', COM (2011) 175, str. 9.

⁶⁸⁵ Commission staff working document – Impact assessment accompanying Directive of the European Parliament and of the Council on the rights to access to a lawyer and of notification of custody to a third person in criminal proceeding, SEC (2011) 686 final.

⁶⁸⁶ Pored Mape puta jačanja procesnih prava u krivičnom postupku, Savet je usvojio i Mapu puta jačanja prava i zaštite žrtava. Resolution of the Council of 10th June 2011 on a Roadmap for strengthening the rights and protection of victims, in particular in criminal proceedings. OJ C 187/1 of 28th June 2011.

⁶⁸⁷ OJ L 280, str. 1-7

⁶⁸⁸ S. Quattrocolo, (2015) *The Right to Information in EU Legislation*, U: S. Ruggeri, (ur.), *Human Rights in European Criminal Law – New Developments in European Legislation and Case law after Lisbon Treaty*, Springer International Publishing, str. 81–93.

⁶⁸⁹ OJ L 142, str. 1-10,

nalogu za hapšenje i pravu da treće lice bude obavješteno o lišavanju slobode i pravu komuniciranja s trećim licem i konzularnim vlastima u slučaju lišenja slobode.⁶⁹⁰ U sledećoj grupi pravnih akata iz 2016. godine usvojeni su Uputstvo 2016/343/EU o jačanju određenih aspekata pretpostavke nevinosti i prava učestvovanja na raspravi u krivičnom postupku,⁶⁹¹ Uputstvo 2016/800/EU o procesnim garancijama za decu koja su osumnjičena ili optužena u krivičnim postupcima⁶⁹² i Uputstvo 2016/1919/EU o pravnoj pomoći za osumnjičene i okrivljene u krivičnom postupku i za tražena lica na osnovu evropskog naloga za hapšenje.⁶⁹³

Uputstvima se uvode minimalna pravila za pojedince u krivičnom postupku, što znači da države članice mogu da obezbede veći stepen zaštite.⁶⁹⁴ Važno je naglasiti da svih šest uputstava sadrži klauzulu kojom se sprečava da se bilo koja odredba tih uputstava može tumačiti kao ograničenje ili odstupanje od bilo kojeg prava ili procesnih odredbi zagwarantovanih Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, Poveljom EU o osnovnim pravima, međunarodnim pravom ili pravom država članica.⁶⁹⁵ Pri tome se i u pogledu uputstava o usklađivanju procesnih prava osumnjičenih ili optuženih utvrđuje načelo više zaštite koje se ne razlikuje mnogo od onog utvrđenog u članu 53. Povelje EU o osnovnim pravima.

Značajno je istaći da se svih šest uputstava primenjuje u svim fazama krivičnog postupka, od pokretanja istrage do donošenja konačne odluke.

Važno je naglasiti da se u svim uputstvima, osim u Uputstvu o zaštiti pretpostavke nevinosti koja sadrži opšta načela, precizira da se pravila primenjuju ne samo u krivičnom postupku, već i na postupak izvršenja evropskog naloga za hapšenje.⁶⁹⁶

Sva uputstva, osim Uputstva o zaštiti pretpostavke nevinosti, imaju ograničenje primene samo na postupke pred sudovima nadležnim za krivične stvari. Na lakša kažnjiva dela uputstva se primenjuju samo ako se odluka

⁶⁹⁰ OJ L 294, str. 1-12

⁶⁹¹ Uputstvo 2016/343/EU od 9. marta 2016, OJ L 65, str. 1-11.

⁶⁹² Uputstvo 2016/800/EU od 11. maja 2016, OJ L 132, str. 1-20.

⁶⁹³ Uputstvo 2016/1919/EU od 26. oktobra 2016, OJ L 297, str. 1-8.

⁶⁹⁴ S. Peers (2008), EU Criminal Law and the Treaty of Lisbon, *European Law Review*, Vol. 33, br. 4, str. 513.

⁶⁹⁵ Mišljenje opšteg pravobranioca Bota, predmet C-216/14, *Criminal proceedings against Gavril Covaci*, tačka 30.

⁶⁹⁶ Član 1. stav 1. Uputstva 2010/64/EU.

nesudskog organa može osporiti pred krivičnim sudom, osim ako je pojedinac lišen slobode, kada se uputstvo uvek primenjuje u potpunosti.

Iako su uputstva za zaštitu prava osumnjičenih i okrivljenih doneta radi unapređenja primene instrumenata uzajamnog priznanja, iz odredbi uputstava može se videti da u suštini imaju cilj da harmonizuju tretman ovih lica u domaćim krivičnim postupcima, sa jednim izuzetkom primenjivosti ovih uputstava na postupak izvršenja evropskog naloga za hapšenje. Izdvajanjem samo evropskog naloga za hapšenje, ograničava se delotvornost ostalih instrumenata, a posebno evropskog naloga za istragu.

8.1.2. Pravo na informisanje u krivičnom postupku

Pravo na informisanje je prepoznato kao osnovno ljudsko pravo i smatra se ključnim aspektom prava na odbranu⁶⁹⁷ i prava na pravično suđenje.⁶⁹⁸ Pravo na informisanje je posebno značajno u postupcima sa prekograničnim elementom i instrumentima uzajamnog priznanja, kao što je evropski nalog za hapšenje. Problem može nastati kada osumnjičeni ili okrivljeni ne dobiju dovoljno informacija u krivičnom postupku, što ih sprečava da delotvorno koriste svoja prava. Ukoliko bi države članice EU imale iste obaveze u pogledu prava na informisanje u krivičnom postupku, to bi vodilo do većeg poverenja među pravosudnim organima.⁶⁹⁹ Prema analizi situacije koju je predstavila Evropska komisija 2010. godine, većina država članica EU imala je slične načine obaveštenja okrivljenog, ali su i dalje postojale značajne razlike u vremenskom roku i informacijama koje su se dostavljale što je vodilo različitim standardima u okviru EU.⁷⁰⁰

⁶⁹⁷ T. Spronken (2012) *Effective defence. The letter of rights and the Salduz-Directive*. U: G. Vermeulen (ur) *Defence rights: international and European developments*, Maklu, Antwerp, str. 81-102.

⁶⁹⁸ Evropski sud za ljudska prava u predmetu *Panovits v. Cyprus* (predstavka br. 4268/04, presuda od 11. decembra 2008) navodi da nadležni organi imaju obavezu da pruže osumnjičenom informacije o pravu na pravnu pomoć i uslovima za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć.

⁶⁹⁹ European Commission (2010): 'Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the right to information in criminal proceedings – Impact assessment', Commission staff working document accompanying the Proposal, SEC(2010) 907, str. 8.

⁷⁰⁰ Commission of the European Communities (2010): 'Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the right to information in criminal proceedings – Impact assessment', Commission staff working document accompanying the Proposal, SEC(2010) 907, str. 16.

Kako bi odgovorila na navedene izazove u oblasti uzajamne saradnje Evropska komisija je odlučila da pripremi Predlog uputstva o pravu na informisanje u krivičnom postupku.⁷⁰¹ Cilj Uputstva je postavljanje zajedničkih minimalnih standarda u pogledu prava na informisanje u krivičnom postupku u celoj EU, ali i pravila o pravu na informisanje lica čija predaja se traži po osnovu evropskog naloga za hapšenje.⁷⁰² Ovo Uputstvo predstavlja drugu u nizu mera iz Mape puta jačanja procesnih prava u krivičnom postupku. Evropski parlament i Savet su 2012. godine usvojili Uputstvo 2011/13/EU o pravu na informisanje u krivičnom postupku.

Pravo na informisanje iz Uputstva obuhvata tri elementa: informisanje osumnjičenih i okrivljenih o njihovim procesnim pravima, obaveštenje o optužbi i omogućavanje pristupa spisima predmeta. Dve glavne novine uvedene Uputstvom su obaveštenje u pisanoj formi o pravima lica lišenih slobode i lica lišenih slobode na osnovu evropskog naloga za hapšenje (pismo o pravima). Pravo na informisanje u krivičnom postupku se primenjuje od trenutka kada su nadležne vlasti države članice obavestile lice da je osumnjičeno ili okrivljeno za izvršenje krivičnog dela pa do okončanja postupka.

Kada je u pitanju informisanje osumnjičenih i okrivljenih o procesnim pravima, u članu 3. Uputstva navodi se da nacionalni organi država članica moraju osumnjičenim i optuženim licima, usmeno ili pisano, na jednostavnom i lako razumljivom jeziku da u što kraćem roku daju osnovne informacije o pravu na pristup advokatu, pravu na besplatan savet i uslove za dobijanje besplatnog saveta, pravu na tumačenje i prevođenje i pravu na uskraćivanje iskaza. Kako bi se omogućilo praktično i delotvorno ostvarivanje ovih prava, navedene informacije su nacionalni organi dužni da daju najkasnije pre prvog zvaničnog razgovora sa osumnjičenim ili optuženim u policiji ili drugom nadležnom organu.⁷⁰³

Međutim, Uputstvom se ne predviđaju sankcije ukoliko nadležni organi nisu obavestili lice o njegovim pravima. Predlog Uputstva imao je odredbu kojom se predviđa delotvoran pravni lek ukoliko osumnjičeno ili optuženo lice ne dobije potrebne informacije,⁷⁰⁴ dok konačna verzija propisuje da su države članice

⁷⁰¹ European Commission (2010): 'Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the right to information in criminal proceedings', COM(2010) 392 final;

⁷⁰² L. Klimek (2015) *European arrest warrant*, Springer, Cham.

⁷⁰³ Tačka 19. Preambule Uputstva.

⁷⁰⁴ Član 8. stav 2. predloga Uputstva o pravu na informacije u krivičnom postupku.

dužne da obezbede da osumnjičena ili optužena lica ili njihovi advokati imaju pravo da ospore propust ili odbijanje nadležnih organa da pruže informacije u skladu sa Uputstvom.⁷⁰⁵

Uputstvom se uvodi obaveza davanja obaveštenja o pravim (pismo o pravim), čiji je cilj da se ojača pravo na informisanje.⁷⁰⁶ Obaveštenje o pravima u pisanoj formi su države članice u obavezi da daju osumnjičenim ili okrivljenim licima koja su uhapšena ili zadržana. Osim već navedenih informacija dužne su da daju informacije o pravu pristupa spisu predmeta, pravu na obaveštenje konzularnih organa i jednog lica, pravu na pristup hitnoj lekarskoj pomoći i najdužem periodu koji osumnjičeni ili okrivljeni mogu biti lišeni slobode pre izvođenja pred sud. U prilogu Uputstva nalazi se i primer obrasca pisma o pravima, ali države članice nisu u obavezi da koriste ovaj model. Poseban prilog je obrazac pisma o pravima koji se odnosi na evropski nalog za hapšenje.⁷⁰⁷

Važan element pisma o pravima je jezik koji se koristi. U mnogim slučajevima, prava su formulisana formalnim i stručnim jezikom, veoma često i uz citiranje zakonskih odredbi, koje su teško razumljive laicima.⁷⁰⁸ U Uputstvu o pravu na informisanje u krivičnom postupku naglašava se da će pismo o pravima biti sastavljeno na jednostavnom i razumljivom jeziku.⁷⁰⁹ Države članice će obezbediti da osumnjičena ili optužena lica dobiju pismo o pravima napisano na jeziku koji razumeju. Kada pismo o pravima nije dostupno na odgovarajućem jeziku, osumnjičena ili optužena lica biće obaveštena o svojim pravima usmeno na jeziku koji razumeju, bez nepotrebnog odlaganja.⁷¹⁰

U pogledu obaveštenja o optužbi, Uputstvo predviđa obavezu države članice da obezbedi da osumnjičeni ili optuženi dobiju informaciju o optužbi.⁷¹¹ Osumnjičenim ili okrivljenim licima države članice su dužne da daju informacije o krivičnim delima za koja su osumnjičena ili za čije izvršenje su okrivljena i to najkasnije pre njihovog prvog službenog razgovara. Informacije moraju imati dovoljno detalja da bi se obezbedila pravičnost postupka i delotvorno ostvarivanje prava na odbranu. Ukoliko su osumnjičeni ili okrivljeni lišeni

⁷⁰⁵ Član 8. stav 2. Uputstva o pravu na informacije u krivičnom postupku.

⁷⁰⁶ Član 4. Uputstva.

⁷⁰⁷ Član 5. Uputstva.

⁷⁰⁸ T. Spronken (2012) *Effective defence - The letter of rights and the Salduz-Directive*, U: G. Vermeulen (ur) *Defence rights: international and European developments*, Maklu, Antwerp, str. 81–102.

⁷⁰⁹ Član 4. stav 4. Uputstva.

⁷¹⁰ Član 4. stav 5. Uputstva.

⁷¹¹ Član 6. stav 1. Uputstva.

slobode, države članice su u obavezi da ih informišu o razlozima hapšenja ili zadržavanja, kao i o krivičnom delu za koje su osumnjičeni ili okrivljeni.

U kasnijim fazama krivičnog postupka, spisak informacija koje su nadležni organi države članice dužni da daju okrivljenom se razlikuje od onih koje se daju na početku postupka. Prema članu 6. stav 3. Uputstva, potrebno je da okrivljenom najkasnije po dostavljanju optužnice sudu budu pružene detaljne informacije o optužbama, uključujući i vrstu i pravnu kvalifikaciju dela, kao i vrstu njegovog učešća u ostvarenju krivičnog dela.

Pravo na pristup spisima predmeta obuhvata različite obaveze nadležnih organa država članica. Ako je osumnjičeno ili optuženo lice uhapšeno ili zadržano, svi dokazni materijali koji se odnose na taj slučaj i koji su od suštinskog značaja za delotvorno osporavanje zakonitosti lišenja slobode moraju biti dostupni tom licu ili njegovom advokatu.⁷¹² Države članice su u obavezi da obezbede ili samim licima lišenim slobode ili njihovim advokatima pristup svim materijalnim dokazima koji se nalaze u posedu nadležnih organa, bilo da su u korist ili na štetu osumnjičenog ili okrivljenog, i to najkasnije do podnošenja optužnice sudu.⁷¹³ Pored toga, ako nadležni organi dođu do dodatnih materijalnih dokaza pristup tim dokazima obezbeđuje se pravovremeno kako bi se omogućilo njihovo razmatranje.⁷¹⁴

Pristup određenim materijalima može biti odbijen ako može dovesti do ozbiljne pretnje po život ili osnovna prava drugog lica ili ako je odbijanje neophodno da bi se zaštitio važan javni interes. Ovim ograničenjem ne sme se dovesti u pitanje pravo na pravično suđenje. Svaku odluku o odbijanju pristupa materijalnim dokazima u posedu nadležnih organa mora doneti sudski organ ili mora postojati obaveza da je preispita sud.

⁷¹² Član 7. stav 1. Uputstva.

⁷¹³ Pravo na pristup spisima predmeta u potpunosti je usklađeno sa praksom Evropskog suda za ljudska prava koji je naglasio značaj načela jednakosti oružja u predmetu *Edwards v the United Kingdom* (predstavka br. 13071/87, presuda od 16. decembra 1992) i u predmetu *Jasper v the United Kingdom* (predstavka br. 27052/95, presuda od 16. februara 2000).

⁷¹⁴ Član 7. stav 3. Uputstva.

8.1.3. Pravo na pristup advokatu i pravo na pravnu pomoć

Pravo na pristup advokatu predstavlja osnovu procesnih prava u krivičnom postupku⁷¹⁵ i često se ističe da omogućava da se ostala procesna prava koriste i budu delotvorna.⁷¹⁶ U skladu sa Poveljom EU o osnovnim pravima pravo na pristup advokatu i pravo na besplatnu pravnu pomoć imaju sve strane u postupku, a ne samo okrivljeni.⁷¹⁷ Kada je u pitanju pravo na besplatnu pravnu pomoć, prema Povelji EU o osnovnim pravima zainteresovana lica pored nedostatka dovoljnih sredstava trebaju da dokažu neophodnost da se obezbedi delotvoran pristup pravdi.

Prema mišljenju Evropske komisije postojanje zajedničkih načela i minimalnih standarda koji proističu iz Evropske konvencije o ljudskim pravima i Povelje EU o osnovnim pravima, nije dovoljan kohezioni faktor jer se odredbe o pristupu advokatu razlikuju se od države do države.⁷¹⁸ Evropska komisija je ocenila da krivični postupak značajnog broja država članica ima ozbiljne nedostatke u odnosu na minimalne standarde pristupa advokatu i obaveštenja o pritvoru. Neuspeh u obezbeđenju odgovarajućeg pristupa advokatu može da ugrozi pravičnost postupka i druga prava osumnjičenih i okrivljenih. Ovakvi nedostaci utiču na pravosudnu saradnju država članica i uzajamno poverenje, što može imati za posledicu odbijanje izvršenja zahteva za pravosudnom saradnjom.

U cilju uspostavljanja minimalnih zajedničkih standarda o pravu na pristup advokatu Evropski parlament i Savet usvojili su 2013. godine Uputstvo 2013/48/EU o pravu na pristup advokatu u krivičnom postupku i postupku po evropskom nalogu za hapšenje i o pravu na obaveštenje treće strana u slučaju lišenja slobode i na komunikaciju sa trećim licima i konzularnim organima.

⁷¹⁵ V. Mitsilegas (2018) *EU Criminal Law after Lisbon*, Oxford, Hart Publishing, str. 165

⁷¹⁶ D. Sayers, (2014) Protecting Fair Trial Rights in Criminal Cases in the European Union: Where does the Roadmap take Us, *Human Rights Law Review*, Vol. 14, str. 748.

⁷¹⁷ Član 47. stav 2. i stav 3. Povelje EU o osnovnim pravima.

⁷¹⁸ European Commission (2011): 'Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the rights of access to a lawyer and of notification of custody to a third person in criminal proceedings – Impact assessment', Commission staff working paper accompanying the Proposal, SEC(2011) 686, str. 7.

Uputstvo o pravu na pristup advokatu predstavlja rezultat kompromisa,⁷¹⁹ kao i druga uputstva doneta u oblasti procesnih prava i sadrži veliki broj izuzetaka i privremenih odstupanja, ali i pored toga predstavlja pozitivan pomak.⁷²⁰ Kada su u pitanju izuzeci u tački 13. Preambule Uputstva navodi se da postupci vezani za krivična dela počinjena u vojnom kontekstu koje rešava zapovednik, ne bi trebalo da se smatraju krivičnim postupcima u smislu ovog Uputstva. Kad su u pitanju privremena odstupanja, u članu 3. stav 5. predviđa se da samo u izuzetnim okolnostima i u pretkrivičnoj fazi postupka, države članice mogu da odstupe od obaveze da licu nakon oduzimanja slobode obezbede pristup advokatu, ako geografska udaljenost onemogućava pravo na pristup advokatu bez nepotrebnog odlaganja nakon oduzimanja slobode.

Slično kao i kod drugih instrumenata usvojenih na osnovu Mape puta i Uputstvo o pravu na pristup advokatu isključuje lakša kažnjiva dela iz svoje primene. Pored toga ne uređuje pitanje besplatne pravne pomoći već je ostavljeno da se ova pitanja urede posebnim uputstvom.

Uputstvo o pravu na pristup advokatu primenjuje se na osumnjičena i optužena lica u krivičnom postupku, ali i druga lica, kao što su svedoci, koji postaju osumnjičeni ili optuženi tokom policijskog saslušanja. Države članice obezbeđuju pravo na pristup advokatu osumnjičenim ili optuženim licima od trenutka kada su im nadležni organi službenim obaveštenjem ili na drugi način, ukazali na to da su osumnjičeni ili optuženi za krivično delo pa do okončanja postupka.⁷²¹

Ne treba zaboraviti da Uputstvo o pravu na pristup advokatu treba da se primenjuje imajući u vidu odredbe Uputstva o pravu na informisanje u krivičnom postupku, kojim se predviđa da osumnjičeni i okrivljeni moraju u što kraćem roku da budu obavешteni o pravu na pristup advokatu, kao i da osumnjičeni i okrivljeni koji su lišeni slobode moraju bez zadržavanja da dobiju pismo o pravima koje sadrži informacije o pravu na pristup advokatu.⁷²²

Države članice moraju da obezbede da svako odricanje od prava na pristup advokatu bude rezultat informisanog izbora, napravljenog nakon što su lica od

⁷¹⁹ H. Nowell-Smith, (2012) Behind the Scenes in the Negotiation of EU Criminal Justice Legislation, *New Journal of European Criminal Law*, Vol. 3, str. 381-393.

⁷²⁰ I. Anagnostoupoulos, (2014) The Right of Access to a Lawyer in Europe: A Long Road Ahead? *European Criminal Law Review*, Vol. 4, str. 3-18.

⁷²¹ Član 2. Uputstva.

⁷²² L. Klimek, *Mutual Recognition of Judicial Decisions in European Criminal Law*, Springer, 2017, str. 629.

nadležnih organa dobili zadovoljavajuće informacije na razumljivom jeziku.⁷²³ Odricanje nije moguće u slučaju kada nacionalno zakonodavstvo predviđa obaveznu pravnu pomoć. Na ovaj način Uputstvom se ne uspostavlja opšti pristup, već se ostavlja sloboda svakoj državi članici da uredi da li je moguće pravo na samozastupanje.

Pravo na obaveštavanje trećeg lica i komunikaciju s trećim licima imaju samo oni osumnjičeni i okrivljeni koji su lišeni slobode.⁷²⁴

Pravo na pristup advokatu obuhvata pravo na sastanke nasamo i poverljivu komunikaciju sa advokatom (uključujući prepisku i telefonske razgovore), pravo na prisustvo i delotvorno učešće advokata tokom ispitivanja, pravo na prisustvo advokata istražnim radnjama ili radnjama prikupljanja dokaza kojima prisustvuje osumnjičeni ili okrivljeni radi prepoznavanja, suočavanja i rekonstrukcije zločina.⁷²⁵

Od država članica se zahteva da učine dostupnim opšte informacije, kako bi osumnjičenim ili optuženim licima olakšale dobijanje advokata.⁷²⁶ Ove informacije bi trebalo da budu dostupne na internet stranicama ili u formi letaka u policijskim stanicama.

Kad su u pitanju ostale garancije, članovima 5, 6, i 7. Uputstva, osumnjičenim ili optuženim licima koja su lišena slobode daje se pravo da najmanje jedno treće lice koje oni imenuju bez odlaganja bude obavješteno o njihovom lišenju slobode i da imaju pravo na komunikaciju sa najmanje jednim trećim lice tokom pritvora. Ukoliko su osumnjičena ili optužena lica lišena slobode strani državljani, imaju pravo da o njihovom lišenju slobode bez nepotrebnog odlaganja bude obavješteno konzularno odeljenje.

U sprovođenju Uputstva države članice moraju da obezbede da se uzmu u obzir posebne potrebe ugroženih osumnjičenih i optuženih.⁷²⁷

U skladu sa načelom delotvornosti prava EU, nacionalni pravni sistemi moraju da obezbede adekvatne pravne lekove u slučaju kršenja prava predviđenih Uputstvom.⁷²⁸ Što se tiče posledica nemogućnosti ostvarivanja prava na pristup advokatu, uvedena je odredba kojom se ostavlja mogućnost

⁷²³ Član 9. Uputstva.

⁷²⁴ Član 5. i 6. Uputstva.

⁷²⁵ Član 3. Uputstva.

⁷²⁶ Tačka 27. Preambule Uputstva.

⁷²⁷ Član 13. Uputstva.

⁷²⁸ Član 12. stav 1. Uputstva.

državama članicama da procenjuju izjave osumnjičenih ili optuženih, kao i druge dokaze pribavljene kršenjem njihovog prava na advokata.⁷²⁹ U tom kontekstu bi trebalo poštovati praksu Evropskog suda za ljudska prava koji je utvrdio da će prava odbrane u načelu nepovratno biti dovedena u pitanje ako se inkriminišuće izjave koje su date tokom policijskog ispitivanje bez pristupa advokatu upotrebljavaju za osudu.⁷³⁰

U cilju obezbeđenja delotvornosti prava na pristup advokatu 26. oktobra 2016. godine usvojeno je Uputstvo 2016/1919/EU o pravnoj pomoći za osumnjičene i okrivljene u krivičnom postupku i za tražena lica u postupku na osnovu evropskog naloga za hapšenje. Uputstvom se propisuju zajednička minimalna pravila u vezi sa pravom na pravnu pomoć. Uputstvo o pravnoj pomoći primenjuje se na isti krug lica kao i Uputstvo na pristup advokatu, odnosno na osumnjičena i optužena lica u krivičnom postupku koja imaju pravo na pristup advokatu na osnovu Uputstva 2013/48/EU, kao i na druge pojedince, kao što su svedoci, koji postaju osumnjičeni ili optuženi tokom policijskog ispitivanja.⁷³¹ Pored ovih lica, Uputstvo se primenjuje i na tražena lica koja imaju pravo na pristup advokatu u postupku po evropskom nalogu za hapšenje. Pravo na pravnu pomoć primenjivaće se i u državi izvršenja i u državi izdavanja naloga.⁷³²

Države članice će obezbediti da se pravna pomoć u krivičnom postupku dodeli bez nepotrebnog odlaganja, a najkasnije pre saslušanja dotičnog lica u policiji, drugom organu za sprovođenje zakona ili sudu ili pre konkretnih istražnih radnji ili radnji prikupljanja dokaza, kojima osumnjičeno ili optuženo lice mora ili mu je dozvoljeno da prisustvuje.⁷³³

Uputstvo upućuje na Evropsku konvenciju o ljudskim pravima i ukazuje da osumnjičena i okrivljena lica koja nemaju dovoljno sredstava za plaćanje pomoći advokata imaju pravo na pravnu pomoć kada to nalaže interes pravde. Ovim pravilom se državama članicama omogućava da sprovedu proveru imovinskog stanja, proveru osnovanosti zahteva ili obe provere.⁷³⁴ Uputstvo postavlja kriterijume za ove procene, tako da ako države članice primenjuju imovinski cenzus, moraju se uzeti u obzir svi relevantni faktori, kao što su prihodi, kapital

⁷²⁹ Član 12. stav 2. Uputstva.

⁷³⁰ Tačka 50. Preambule Uputstva.

⁷³¹ Član 2. Uputstva.

⁷³² Članovi 1-5. Uputstva.

⁷³³ Član 4. stav 5. Uputstva.

⁷³⁴ Tačka 17. Preambule Uputstva.

i porodična situacija dotične osobe, kao i troškovi advokata i životni standard, kako bi se utvrdilo da li osumnjičeni ili optuženi nemaju dovoljno sredstava da plate pomoć advokata.⁷³⁵ Ukoliko država procenjuje osnovanost zahteva, potrebno je da uzme u obzir ozbiljnost prekršaja, složenost slučaja i težinu sankcije koja je u pitanju kako bi se utvrdilo da li je potrebna pravna pomoć.⁷³⁶ U svakom slučaju, osumnjičeni ili optuženi treba da koristi pravnu pomoć čim bude izveden pred sud na odlučivanje o pritvoru i tokom pritvora.

Uputstvom se ne precizira ko snosi teret dokazivanja da osumnjičeno ili okrivljeno lice nema dovoljno sredstava, kao ni prag koji mora da se ispuni za dobijanje pravne pomoći.

Međutim lista faktora nabrojanih u Uputstvu nije ograničena. U tom smislu Rezolucija (78) 8 Saveta Evrope o pravnoj pomoći i savetu navodi da kada se odlučuje o dodeljivanju prava na pravnu pomoć, država mora uzeti u obzir ne samo finansijska sredstva koja lice ima, već i procenjene troškove postupka.⁷³⁷ Kada je u pitanju pravna pomoć kod nasilja u porodici Evropska komisija u Preporuci za pravnu pomoć naglašava da kada su članovi porodice u sukobu ili nemaju jednak pristup porodičnim prihodima, samo prihod lica koje traži pomoć se treba uzeti u obzir.⁷³⁸

Države članice uvode neophodna pravila o kvalitetu usluga pravne pomoći kao i o osposobljavanju advokata države članice da preduzimaju odgovarajuće mere radi promocije adekvatnog osposobljavanja advokata koji pružaju usluge pravne pomoći.⁷³⁹ Jedan od načina da se obezbedi delotvornost i kvalitet pravne pomoći je da se omogući kontinuitet pravnog zastupanja osumnjičenog, okrivljenog ili traženog lica tokom krivičnog postupka, odnosno tokom postupka na osnovu evropskog naloga za hapšenje.⁷⁴⁰

Međutim, osumnjičeni, optuženi i tražena lica moraju imati pravo, da se na njihov zahtev zameni advokat koji im pruža usluge pravne pomoći, ako je to opravdano posebnim okolnostima.⁷⁴¹

⁷³⁵ Član 4. stav 3. Uputstva.

⁷³⁶ Član 4. stav 4. Uputstva.

⁷³⁷ Legal Aid Directive, (2020) Fair Trials, str. 29.

⁷³⁸ European Commission, Recommendation of 27 November 2013 on the right to legal aid for suspects or accused persons in criminal proceedings, OJ C 378, str. 11–14, tačka 7.

⁷³⁹ Član 7. Uputstva.

⁷⁴⁰ Tačka 25. Preambule Uputstva.

⁷⁴¹ Član 7. stav 4. Uputstva.

U skladu sa načelom delotvornosti prava EU, nacionalni pravni sistemi moraju da obezbede adekvatne pravne lekove u slučaju kršenja prava koja su pojedincima garantovana Uputstvom,⁷⁴² posebno kada je pružanje pravne pomoći ugroženo ili ako se odlaže ili odbija u potpunosti ili delimično.⁷⁴³

8.1.4. Pravo na prevođenje i tumačenje

U pravnom sistemu Evropske unije, pravo na tumača postaje sve važnije zbog migracionih tokova i unapređenja međunarodne pravosudne saradnje. To potvrđuje i činjenica da je ovo pravo na prvom mestu na listi prioriteta utvrđenih Mapom puta jačanja procesnih prava osumnjičenih i optuženih u krivičnim postupcima.

U cilju harmonizacije nacionalnog zakonodavstva, prvi pravni instrument usvojen na osnovu Mape puta je Uputstvo 2010/64/EU o prevođenju i tumačenju u krivičnom postupku, koje je obuhvatilo stavove koje je usvojio Evropski sud za ljudska prava, proširujući njihov obim primene na osnovne elemente pravosudne saradnje kao što je izvršenje evropskog naloga za hapšenje. Uputstvom se ni na koji način ne utiče na slobodu država članica da odrede jezik postupka i jezik suda.⁷⁴⁴

Kada je u pitanju obim primene, Uputstvo se primenjuje na lica od trenutka kada ih nadležno telo neke države članice službenim obaveštenje ili na neki drugi način obavesti da su osumnjičena ili optužena za izvršenje krivičnog dela, pa do zaključenja postupka.⁷⁴⁵

U Uputstvu se pravi razlika između prava na tumačenje i prava na prevod na osnovu toga da li se komunikacija odvija usmeno ili pisanim putem. Sud pravde je pojasnio da se član 2. Uputstva odnosi na usmeno prevođenje usmenih izjava, dok se član 3. odnosi na pisani prevod dokumenata.⁷⁴⁶

Cilj Uputstva je da se značajno unapredi kvalitet prava na tumačenje i prevođenje, kako bi se obezbedilo pravično suđenje u svim državama članicama

⁷⁴² Član 8. Uputstva.

⁷⁴³ Tačka 27. Preambule Uputstva.

⁷⁴⁴ Mišljenje opšteg pravobranioca Bot, predmet C-216/14, *Criminal proceedings against Gavril Covaci*, tačka. 38.

⁷⁴⁵ Član 1. stav 2. Uputstva.

⁷⁴⁶ Presuda Suda pravde od 15. oktobar 2015, C-216/14, *Covaci*.

EU.⁷⁴⁷ Između ostalog, države članice se obavezuju da uspostave proceduru ili mehanizam za utvrđivanje da li osumnjičeni ili okrivljeni razumeju ili govore jezik krivičnog postupka i da li im je potrebna pomoć tumača.⁷⁴⁸ Takođe, osumnjičeni ili okrivljeni u skladu sa nacionalnim pravom moraju imati pravo na pravni lek, odnosno mogućnost da ospore odluku kako tumačenje nije potrebno. Kada je u pitanju kvalitet prevođenja, osumnjičeni i okrivljeni mogu uložiti žalbu da kvalitet nije adekvatan da obezbedi pravičnost postupka.⁷⁴⁹

Odredbama Uputstva se ne insistira na upotrebi maternji jezika.⁷⁵⁰ Prevod bi trebalo da se obezbedi prvenstveno na maternjem jeziku osumnjičenih ili optuženih, ali Uputstvo prihvata i svaki drugi jezik koji ova lica govore ili razumeju kako bi im se omogućilo da u potpunosti ostvare svoje pravo na odbranu.

Osumnjičenim ili optuženim licima koja ne razumeju jezik krivičnog postupka pred istražnim i sudskim organima, član 2. Uputstva daje pravo na prevođenje, u pogledu dve vrste komunikacije, sa organima vlasti i sa pravnim zastupnikom. Kako bi se obezbedila sveobuhvatno i kontinuirano pravo na tumačenje, članom 2. stav 1. obuhvaćeno je svako policijsko ispitivanje, kao i sva sudska saslušanja i sva druga neophodna saslušanja. Stavom 2. utvrđuje se obaveza država članica da obezbede prevod komunikacije između osumnjičenih ili optuženih lica i njihovih pravnih zastupnika koja se neposredno tiče svih ispitivanja ili rasprava u postupku ili podnošenja žalbe ili drugih zahteva u postupku. Član 2. stav 7. Uputstva proširuje pomoć prevodioca u postupku za izvršenje evropskog naloga za hapšenje, koji treba da obezbede nadležni organi države izvršenja.

Član 3. Uputstva uređuje pravo na prevod, koje se omogućava osumnjičenim ili optuženim licima koja ne razumeju jezik krivičnog postupka. Prema ovoj odredbi, pisani prevod mora da sadrži sve dokumente koji su od suštinskog značaja da bi se obezbedilo da oni mogu da ostvare svoje pravo na odbranu i da bi se zaštitila pravičnost postupka. Dokumentima od suštinskog značaja smatraju se sve odluke o lišavanju slobode, svaki optužni predlog ili optužnica i sve presude. Što se tiče drugih dokumenata, uključujući i one koje su sastavila

⁷⁴⁷ M. Bajčić (2015) The way forward for court interpreting in Europe. U: Šarčević S (ur) Language and culture in EU law: multidisciplinary perspectives. Ashgate, Farnham, pp 217–237

⁷⁴⁸ Član 2. stav 4. Uputstva.

⁷⁴⁹ Član 2. stav 5. Uputstva.

⁷⁵⁰ Tačka 22. Preambule Uputstva.

osumnjičena ili optužena lica, odluku donose nadležni organi od slučaja do slučaja, u zavisnosti od procene. Izuzetak od navedenih opštih pravila predstavlja situacija kada se može obezbediti usmeni prevod ili usmeni sažetak osnovnih dokumenata umesto pisanog prevoda pod uslovom da takav usmeni prevod ili usmeni sažetak ne ugrožavaju pravičnost postupka.

Član 2. stav 8. i član 3. stav 9. Uputstva uređuju standarde adekvatnosti za tumačenje i prevođenje, koji moraju biti dovoljnog kvaliteta da se obezbedi pravičnost postupka, posebno obezbeđujući da osumnjičena ili optužena lica znaju koja im se dela stavljaju na teret i da li imaju mogućnost ostvarivanja svog prava na odbranu.

U skladu sa načelom kojim se daje pravo na besplatnu pomoć tumača ili prevodioca iz člana 6. stav 3. Evropske konvencije o ljudskim pravima, član 4. Uputstva obavezuje države članice da snose troškove tumačenja i prevođenja, bez obzira na ishod postupka.

Garantujući ne samo prevođenje na određeni jezik, već čak i opciju da se ceo postupak sprovede na željenom jeziku, pravo EU ponekad pruža više prava od međunarodnog prava. Međutim, ova mogućnost se veoma retko ostvaruje u praksi, samo u situacijama u kojima nacionalni sistem obezbeđuje poseban jezički režim za jezik kojim građanin EU vlada.⁷⁵¹

Sud pravde EU imao je priliku već 2015. godine da se izjašnjava o Uputstvu o prevođenju i tumačenju u krivičnom postupku. Krivični postupak protiv *Gavrila Covaci*⁷⁵² ticao se tumačenja odredbi nemačkog zakona kojim se izriču novčane kazne za prekršaje. Sud je smatrao da Uputstvo ne sprečava da se nacionalnim zakonom zahteva da prigovor na novčanu kaznu bude sastavljen na nacionalnom jeziku, čak i kada ga optuženo lice ne govori, s obzirom da lice može prigovor da predstavi usmeno i uz pomoć prevodioca. Drugi značajan predmet za razumevanje domašaja Uputstva predstavlja odluka Suda pravde po prethodnom pitanju u predmetu protiv *István Balogh*.⁷⁵³ Mađarski sud je postavio prethodno pitanje Sudu pravde kako definisati pojam krivičnog postupka za potrebe Uputstva o prevođenju i tumačenju i kako primeniti Uputstvo na poseban postupak koji se primenjuje na priznanje strane osuđujuće

⁷⁵¹ G. N. Toggenburg, (2012), *The Dark and the Bright Side of the Moon: Looking at Linguistic Diversity Through the Telescope of the Common Market*, U: F. Palermo, *et al* (ur), *Globalization, Technologies and Legal Revolution*, Nomos, Baden-Baden, str. 275–316.

⁷⁵² CJEU, C-216/14, *Criminal proceedings against Gavril Covaci*, 15 October 2015.

⁷⁵³ CJEU, C-25/15, *Criminal proceedings against István Balogh*, 9 June 2016.

presude u Mađarskoj. Prema mišljenju Suda pravde, Uputstvo nije primenjivo na takav poseban postupak, posebno onaj koji ne uključuje ni novu procenu činjenica ni krivičnu odgovornost osuđenog lica. Jedina svrha takvog postupka je da se presudi stranog suda dodeli isti status koju bi imala da je doneo mađarski sud, tako da prevod nije neophodan da bi se zaštitila prava osuđenog lica, uključujući i pravo na pravično suđenje.

8.2. Pretpostavka nevinosti

Povelja o osnovnim pravima EU u članu 48. navodi da se svako ko je optužen smatra nevinim dok se ne dokaže njegova krivica na osnovu zakona. Iz navedene definicije pretpostavke nevinosti proizlazi da ona označava procesno pravo okrivljenog, ali i načelo krivičnog postupka, a njeno kršenje predstavlja kršenja prava na pravično suđenje.⁷⁵⁴ Osim Povelje, u EU nije postojao instrument sekundarnog prava koji predviđa pravo da se osumnjičeni i optuženi smatraju nevinim tokom čitavog krivičnog postupka. Ustavi i pravni sistemi država članica sadrže odredbe o pretpostavci nevinosti, pored opsežne sudske prakse o različitim aspektima pretpostavke nevinosti.

Evropska komisija je smatrala da ne postoji dovoljna zaštita određenih elemenata pretpostavke nevinosti osumnjičenih i optuženih na nivou EU, što je uticalo na osnovna prava ovih lica i njihovo pravo na pravično suđenje, čime se podrivalo uzajamno poverenje između pravosudnih organa država članica. Zaštita pretpostavke nevinosti u Povelji EU o osnovnim pravima i Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima nije sprečila države članice da krše ovo načelo.⁷⁵⁵ Po mišljenju Komisije, postojeći principi uspostavljeni praksom Evropskog suda za ljudska prava nisu se pokazali dovoljnim za postizanje potrebnog nivoa uzajamnog poverenja između država članica EU, koji je neophodan za nesmetano funkcionisanje oblasti slobode, bezbednosti i pravde.⁷⁵⁶ Kao odgovor

⁷⁵⁴ S. Nenadić, (2021) *Pretpostavka nevinosti – sa posebnim osvrtom na praksu Evropskog suda za ljudska prava*, Službeni glasnik, str. 10.

⁷⁵⁵ Kršenje pretpostavke nevinosti potvrdio je i Evropski sud za ljudska prava u značajnom broju presuda: presuda od 21. septembra 2006, *Pandy v. Belgium*, predstavka br. 13583/02; presuda od 13. jula 2010, *Tendam v. Spain*, predstavka br. 25720/05; presuda od 14. juna 201, *Poncelet v. Belgium*, predstavka br. 44418/07.

⁷⁵⁶ European Commission (2013): 'Proposal for measures on the strengthening of certain aspects of the presumption of innocence and of the right to be present at trial in criminal proceedings – Impact assessment', Commission staff working document accompanying the Proposal, SWD (2013) 478 final, str. 4- 8.

na utvrđene probleme, Evropska komisija je odlučila da pripremi Predlog uputstva o jačanju određenih vidova pretpostavke nevinosti i prava na učešće u raspravi u krivičnom postupku.⁷⁵⁷ Cilj Evropske komisije je bio da se ojačaju određeni aspekti prava osumnjičenih ili optuženih lica u krivičnim postupcima u EU, da se smatraju nevinim dok se pravnosnažnom presudom ne dokaže da su krivi i da se unapredi pravo da budu prisutni na suđenju. Takođe, Uputstvo će uticati na unapređenje uzajamnog poverenja.⁷⁵⁸ Značaj Uputstva ogleda se i u jačanju garancija procesnih prava učesnika u postupcima koje vodi Kancelarija evropskog javnog tužioca.⁷⁵⁹

U pravnom sistemu Evropske unije, Uputstvo 2016/343/EU o jačanju određenih vidova pretpostavke nevinosti i prava na učešće na raspravi u krivičnom postupku obuhvatilo je mnoga načela navedena u sudskoj praksi Evropskog suda za ljudska prava. Uputstvom se utvrđuju minimalna pravila, a države članice su slobodne da pruže veći stepen zaštite od propisane.

Uputstvo se odnosi samo na fizička lica koja su osumnjičena ili optužena u krivičnom postupku, iz čega proizlazi da se uputstvo se odnosi na pravna lica, odnosno da su ona isključena iz primene. Uputstvo se primenjuje se na sve faze krivičnog postupka, od trenutka kada je lice pod istragom da je izvršilo krivično delo do pravnosnažnosti odluke o njegovoj krivici. Ovim pojedincima je izričito dato pravo da ćute i da se ne samooptužuju.

Države su dužne da preduzmu neophodne mere kako bi osigurale da osumnjičeno ili optuženo lice ne bude predstavljeno kao krivo u izjavama javnih organa ili sudskim odlukama osim onih kojima se utvrđuje krivica lica.⁷⁶⁰ Međutim, ovde se otvara pitanja i odnosa javnih organa i medija i na koji način mediji prenose izjave o osumnjičenima i okrivljenima, odnosno da li u svojom prenosima narušavaju pretpostavku nevinosti.⁷⁶¹

⁷⁵⁷ European Commission (2013): 'Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the strengthening of certain aspects of the presumption of innocence and of the right to be present at trial in criminal proceedings', COM(2013) 821 final.

⁷⁵⁸ Tačka 2. Preambule Uputstva.

⁷⁵⁹ L.H. Erkelens, A.W.H. Meij, M. Pawlik (ur), (2014) *The European Public Prosecutor's Office: an extended arm or a two-headed dragon?* T. M. C. Asser Press/Springer, The Hague/Berlin.

⁷⁶⁰ Član 4. Uputstva.

⁷⁶¹ V. Bajović, (2008) Pretpostavka nevinosti i sloboda štampe, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, Vol. 56, br. 1, str. 194-210.

Takođe, države preduzimaju odgovarajuće mere da se osumnjičeni ili okrivljeni upotrebom mera fizičkog ograničenja slobode kao što su lisice, staklene kutije, kavezi, ne predstavljaju kao krivi.⁷⁶²

Navedene mere ne utiču na radnje javnog tužioca koje preduzima u cilju dokazivanja krivice, na prethodna rešenja zasnovana na sumnji ili dokazima, kao što su rešenja o istražnom zatvoru, na širenje informacija o krivičnom postupku u meri koja je striktno neophodna iz razloga koji se odnose na krivične istrage (npr. kada se od javnosti traži da pomogne u identifikaciji navodnog počinioca krivičnog dela) ili zbog javnog interesa (na primer, iz bezbednosnih razloga ili radi sprečavanja narušavanja javnog reda), kao i na primenu mera fizičkog sputavanja koje su neophodne iz bezbednosnih razloga ili radi sprečavanja opasnosti od bekstva ili kontakta sa trećim licima.

Uputstvom se uređuje da je teret dokazivanja za utvrđivanje krivice osumnjičenih i optuženih na tužilaštvu. Međutim, nacionalno zakonodavstvo može predvideti obavezu sudije da traži i okrivljujuće i oslobađajuće dokaze. Takođe države su dužne da obezbede delotvornost principa *in dubio pro reo*.⁷⁶³

Uputstvom se uređuju i pitanja kao što su pravo na odbranu ćutanjem, pravo učestvovanja u raspravi, pravo na ponavljanje postupka i pravni lekovi.

U slučaju odbrane ćutanjem i privilegijom protiv samooptuženja države članice EU će obezbediti da osumnjičeni i optuženi imaju pravo na ćutanje u vezi sa krivičnim delom za koje su osumnjičeni ili optuženi da su ih izvršili.⁷⁶⁴ Ostvarivanje privilegije protiv samooptuženja ne sprečava nadležne organe da prikupe dokaze koji se zakonito mogu pribaviti upotrebom zakonskih ovlašćenja prinude i koji postoje nezavisno od volje osumnjičenih ili optuženih. Države članice mogu dozvoliti svojim pravosudnim organima da prilikom izricanja kazne uzmu u obzir saradnju osumnjičenih i optuženih lica. Ostvarivanje prava na odbranu ćutanjem ili privilegije protiv samooptuženja neće se koristiti protiv osumnjičenih ili optuženih i neće se smatrati dokazom da su izvršili krivično delo. Međutim, to ne sprečava države članice da odluče da se, u pogledu prekršaja, vođenje postupka ili njegove određene faze mogu odvijati pisanim putem ili da nadležni organi ne ispituju osumnjičenog ili optuženog u vezi sa krivičnim delom, pod uslovom da je to u skladu sa pravom na pravično suđenje.

⁷⁶² Član 5. Uputstva.

⁷⁶³ Član 6. Uputstva.

⁷⁶⁴ Član 7. stav 1. Uputstva.

Pravo da lice ne bude primorano da svedoči protiv sebe, da ne prizna krivicu i pravo na obranu ćutanjem su opštepriznati međunarodni standardi koji leže u srcu pojma pravičnog suđenja prema Evropskoj konvenciji.⁷⁶⁵ Njihovo obrazloženje se nalazi u zaštiti lica od samovolje i svemoći državne vlasti, čime se doprinosi ispunjavanju ciljeva prava na pravično suđenje iz Evropske konvencije.

Osumnjičena ili optužena lica treba blagovremeno obavestiti o pravu na obranu ćutanjem, u skladu sa Uputstvom o pravu na informisanje u krivičnom postupku. Takve informacije treba da se odnose i na sadržaj prava na obranu ćutanjem i na posledice odricanja i pozivanja na njega.

Trebalo bi isključiti bilo kakve negativne posledice ukoliko osumnjičena ili optužena lica koriste ova prava, jer je to jedini način da se obezbedi delotvorno ostvarenje ovih prava bez straha osumnjičenih i optuženih da će takvo korišćenje u kasnijoj fazi biti upotrebljeno protiv njih. Stoga, Uputstvo o pretpostavci nevinosti u krivičnom postupku pruža poseban pravni lek u slučaju upotrebe dokaza pribavljenih kršenjem ovih prava, osim u onim veoma izuzetnim slučajevima kada korišćenje takvih dokaza neće ugroziti pravičnost postupka.⁷⁶⁶

Pravo učestvovanja na raspravi usko je povezano sa pretpostavkom nevinosti. Jedan od ključnih uslova pretpostavke nevinosti je pravo osumnjičenog ili optuženog da bude obavešten o predmetu koji se vodi protiv njega. Evropski sud za ljudska prava smatra da ukoliko okrivljeno lice bude osuđeno u odsustvu bez njegovog izričitog pristanka i ako kasnije uspe, nakon što se upozna s osudom, da obezbedi ponavljanje postupka o suštini optužbi, njegovo pravo na raspravu, i samim tim konkretno pravo na odbranu, nisu oslabljeni.⁷⁶⁷ U žalbenom ili kasacionom postupku, pravo na prisustvo osumnjičenog ili optuženog može biti ograničeno ako je postupak ograničen na pravna pitanja a ne razmatraju se činjenice.⁷⁶⁸

⁷⁶⁵ V. Bajović, (2010) Pravo na odbranu ćutanjem, *Branič*, br. 3-4, str. 52-65.

⁷⁶⁶ European Commission (2013): Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the strengthening of certain aspects of the presumption of innocence and of the right to be present at trial in criminal proceedings, COM(2013) 821 final, str. 8.

⁷⁶⁷ Evropski sud za ljudska prava, presuda od 12. maja 1986. godine, *B v. France*, predstavka br. 10291/83, tačka 59.

⁷⁶⁸ European Commission (2013): Proposal for measures on the strengthening of certain aspects of the presumption of innocence and of the right to be present at trial in criminal proceedings – Impact assessment, Commission staff working document accompanying the Proposal, SWD (2013) 478 final, str. 25–26.

Prema Uputstvu države članice EU su u obavezi da obezbede da osumnjičeni i optuženi imaju pravo da prisustvuju raspravi u krivičnom postupku koji se vodi protiv njih.⁷⁶⁹ Države članice mogu predvideti da rasprava koje se može završiti donošenjem odluke o krivici ili nevinosti osumnjičenog ili okrivljenog može da se vodi u njegovom odsustvu pod uslovom da je osumnjičeni ili optuženi blagovremeno obavješten o raspravi i posledicama neopravdanog nedolaska ili osumnjičeno ili optuženo lice, nakon što je obavješteno o raspravi zastupa ovlašćeni branilac, koga je imenovalo osumnjičeno ili optuženo lice ili država.

Uputstvo o pretpostavci nevinosti u krivičnom postupku predviđa da države članice moraju da obezbede da se pravo na prisustvo primenjuje na svako suđenje na kojem se procenjuje pitanje krivice optuženog. Prisustvo osumnjičenih ili optuženih u tom trenutku u krivičnom postupku je od posebnog značaja s obzirom na posledice koje taj trenutak može imati.

Države članice EU će obezbediti da, kada osumnjičeni ili optuženi nisu učestvovali na raspravi u krivičnom postupku koji se vodio protiv njih, u posebnim slučajevima imaju pravo na obnovu postupka,⁷⁷⁰ ili na drugi pravni lek, kojim se omogućava novo utvrđivanje merituma predmeta, uključujući ispitivanje novih dokaza, i koji može dovesti do ukidanja izvorne odluke. U tom smislu, države članice će obezbediti da ti osumnjičeni i optuženi imaju pravo da budu prisutni i učestvuju na raspravi, u skladu sa procedurama predviđenim nacionalnim pravom.

Agencija za ljudska prava EU u svom izveštaju iz 2021. godine ukazuje da i pored dobro uređenog nacionalnog prava država članica i njihove usaglašenosti sa Uputstvom EU, ostaju problemi u primeni zaštitnih mera.⁷⁷¹

8.3. Budućnost zaštite prava pojedinaca u krivičnom postupku

Pravac razvoja oblasti slobode, bezbednosti i pravde u EU se promenio tokom poslednjih decenija i kretao se od zaštite interesa države i sistema krivičnog pravosuđa država članica kojima se omogućava automatsko uzajamno priznanje

⁷⁶⁹ Član 8. stav 1. Uputstva.

⁷⁷⁰ Član 9. Uputstva.

⁷⁷¹ European Union Agency for Fundamental Rights - FRA, (2021) Presumption of Innocence and Related Rights – Professional Perspective, str. 97.

sudskih odluka, do zaštite prava pojedinaca na koje utiče postupak uzajamnog priznanja.

Pravni okvir uspostavljen Ugovorom iz Lisabona omogućava donošenje uputstava koja sadrže minimalne standarde u oblasti krivičnog postupka, međutim značaj ovih instrumenata ne bi trebalo potceniti. Uputstva usvojena u skladu sa Mapom puta imaju širu primenu od one propisane članom 82. Ugovora o funkcionisanju EU i ne primenjuju se samo na prekogranične predmete, već i na nacionalne predmete. Ovakvim rešenjem nacionalni propisi o krivičnom postupku u meri u kojoj se odnose na materiju koja je uređena uputstvima, moraju da se primenjuju u skladu sa pravom EU.

Kada je u pitanju praksa Suda pravde, značajno je istaći da je Sud zauzeo stav da se Povelja o osnovnim pravima EU primenjuje ne samo na predmete koji se odnose na nacionalne propise o unošenju akata EU u nacionalno zakonodavstvo, već i na predmete u kojima je nacionalno pravo u vezi sa EU propisima. Ovakav stav Suda pravde znači da će se Povelja primenjivati na značajan broj nacionalnih propisa u oblasti krivičnog procesnog prava koji su povezani sa ciljevima i delotvornom primenom uputstava o procesnim pravima.

Uputstva o procesnim pravima omogućavaju da se pojedinci pred nacionalnim sudovima pozivaju na direktno dejstvo ovih propisa. Takođe, Evropska komisija zahvaljujući odredbama Ugovora iz Lisabona ima ovlašćenje da nadzire delotvornost sprovođenja uputstava u državama članicama i pokreće postupke pred Sudom pravde EU ukoliko oceni da je sprovođenje uputstava nezadovoljavajuće. Na ovaj način Evropska komisija ima nadležnost da nadzire nacionalne krivičnoprocesne sisteme država članica kako bi se obezbedila ne samo usaglašenost zakona, već i usklađenost primene u praksi.

Usklađivanje i harmonizacija zaštite prava pojedinaca u krivičnom postupku predstavljaće izazov zbog različitih nacionalnih sistema i standarda. Imajući u vidu značajne razlike, uloga Suda pravde će biti ključna za dalji razvoj, posebno kroz stvaranje autonomnih pojmova u krivičnom procesnom pravu EU i davanjem tumačenja načela.

Kada su u pitanju uputstva usvojena 2016. godine potrebno je još vremena da bi se ocenio njihov efekat. Kao što je i Agencija za ljudska prava EU ocenila u svojim izveštajima, nacionalna zakonodavstva su u najvećoj meri usklađena sa EU propisima, ali primena u praksi ostaje najveći izazov. Analiza primene će pokazati i da li je potrebno donošenje još nekog uputstva kojim bi se obezbedilo

dalje usklađivanje krivičnog procesnog prava. Kancelarija evropskog javnog tužioca počela je sa radom tek sredinom 2021. godine i njen rad će predstavljati najveći izazov za postojeće EU propise, kao što je to početkom XXI veka bio evropski nalog za hapšenje.

LITERATURA

1. van der Aa, S. /2012/ Protection orders in the European Member States: where do we stand and where do we go from here? *European Journal of Criminal Policy and Research*, Vol. 18, str. 183–204
2. van der Aa, S., Ouwerkerk, J. /2011/ The European Protection Order: No time to waste or a waste of time? *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, Vol. 19, str. 267-287.
3. Aalto, P. /2002/ Outcome of the Tampere European Council: Birth of a New Project for Europe? U: Cullen, P., Jund S. (ur.) *Criminal Justice Cooperation in the European Union after Tampere*, Bundesanzeiger.
4. Alegre, S., Leaf, M. /2004/ Mutual recognition in European Judicial Cooperation: A step too far too soon? Case study – the European Arrest Warrant, *European Law Journal*, Vol 10, br. 2, str. 200-217.
5. Alexandrova, V. /2015/ 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 (ur.), *European Public Prosecutor Office – An extended arm or two-headed dragon?*, Springer, Asser Press, str. 11–20.
6. Allegrezza, S. /2010/ Critical remarks on the green paper on obtaining evidence in criminal matters from one Member State to another and securing its admissibility, *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik*, str. 569–579
7. Anagnostopoulos, I. /2014/ Criminal Justice Cooperation in the European Union after the First Few Steps: A Defence View, *ERA Forum*, Vol. 15, br. 1, str. 9-24.
8. Ashworth, A. /2015/ *Sentencing and criminal justice*, Cambridge University Press, Cambridge.
9. Arnull, A. /2006/ *The European Union and its Court of Justice*, Oxford University Press.
10. Asp, P. /2005/ Mutual recognition and the development of criminal law cooperation within the EU. In: Husabø, EJ, Strandbakken, A. (ur.) *Harmonization of criminal law in Europe*, Intersentia, Antwerpen, str. 23–40.

11. Baca, W.M.K. /2014/ The principle of mutual recognition of judicial decisions in EU law in the light of the "Full Faith and Credit" clause of the US constitution, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* Vol. 47, str. 449-484
12. Baker, E. /2015/ The Court of Justice and the „New“ Lisbon Treaty Environment Five Years On, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, Vol. 23, str. 1-10
13. Baker, E., Harding, C. /2009/ From Past Imperfect to Future Perfect? A longitudinal Study of the Third Pillar, *European Law Review*, Vol. 34. br. 1, str. 25-54,
14. Baker, E. /2013/. The Emerging Role of the EU as a Penal Actor, U: T. Daems, S, Snacken and D. van Zyl Smit (eds) *European Penology?* Oxford, Hart Publications.
15. Bajović, V. /2010/ Pravo na odbranu ćutanjem, *Branić*, br. 3-4, str. 52-65.
16. Bajović, V. /2008/ Pretpostavka nevinosti i sloboda štampe, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, Vol. 56, br. 1, str. 194-210.
17. Bajović, V. /2005/ Procesne garancije osumnjićenih i okrivljenih u krivičnim postupcima na nivou Evropske Unije, Prilozi projektu *Razvoj pravnog sistema Srbije i harmonizacija sa pravom EU (pravni, ekonomski i sociološki aspekti)*, Centar za publikacije Pravnog fakulteta, Beograd, str. 384-396.
18. Banović, B. /2016/ Obezbeđenje dokaza kroz međunarodnu krivičnopravnu saradnju – standardi Evropske unije i domaće zakonodavstvo i praksa, U: *Evropske integracije i kazneno zakonodavstvo (poglavlje 23 – norma, praksa i mere harmonizacije)* LVI Redovno godišnje savetovanje Srpskog udruženja za krivičnopravnu teoriju i praksu, Zlatibor, str. 432-445.
19. Bem, K. /2006/ The European Arrest Warrant and the Polish Constitutional Court Decision of 27 April 2005, U: Guild, E. (eur), *Constitutional Challenges to the European Arrest Warrant: a challenge for European Law: the merging of internal and external Security*, Wolf Legal Publisher
20. Bezić, R., Šprem P. /2020/ Zaštita žrtava u kaznenom postupku – praktična implementacija direktive 2012/29/EU, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, Vol. 27, br. 2, str. 603-635.
21. Blachnio-Parzych, A. /2021/ Gloss to the Judgment of the Court of Justice of the European Union in Case C-524/15, Criminal proceedings against Luca Menci, *Review of European and Comparative Law*, br. 2, str. 207-220.
22. van Bockel, W.B. /2010/ The ne bis in idem principle in EU law, Kluwer Law International, Alphen;

23. de Boer, N. /2013/ Addressing rights divergences under the Charter: Melloni, *Common Market Law Review*, Vol. 50, br. 4, str. 1083–1103.
24. von Bogdandy, A. /2000/ The European Union as a Supranational Federation: A Conceptual Attempt in the Light of the Amsterdam Treaty, *Columbia Journal of European Law* Vol 6, br. 1, str. 27-54.
25. de Bondt, W., Vermeulen, G. /2009/ Esperanto for EU crime statistics: towards common EU offence definitions in an EU-level offence classification system. In: Cools M. et al (ur.) *Readings on criminal justice, criminal law & policing*. Maklu, Antwerpen, str. 87–124.
26. Borgers, M.J. /2014/ Confiscation of the Proceeds of Crime: The European Union Framework, U: C. King, C. Walker (ur.), *Dirty Assets*, Farnham, Ashgate, str. 27-45.
27. Bugarski, T., Pisarić, M. /2016/ Uzajamno priznavanje sudskih odluka kao osnov pribavljanja i prenosa dokaza u krivičnom postupku, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, Vol. 50, br. 4 str. 1175-1195.
28. Bureš, O. /2009/ European arrest warrant: implications for EU counterterrorism efforts, *Central European Journal of International and Security Studies*, Vol 3, br. 1, str. 21–43.
29. Costa, M. J. /2020/ Extradition Law - Reviewing Grounds for Refusal from the Classic Paradigm to Mutual Recognition and Beyond, *European Criminal Justice Series*, Brill Leiden.
30. Craig, P., de Burca, G. /2015/ *EU law: text, cases, and materials*, 6th edn. Oxford University Press, New York.
31. Čeranić, J. /2011/ Policijska saradnja unutar Evropske unije kao prostora slobode, bezbednosti i pravde, Suzbijanje kriminala u okviru međunarodne policijske saradnje, *Zbornik radova sa naučno-stručnog skupa na Tari*, Kriminalističko-policijska akademija, str. 59–68.
32. Čeranić, J. /2009/ Evropska pravosudna mreža u krivičnim stvarima, *Evropsko zakonodavstvo*, broj 29–30, str. 42–56.
33. Čavoški, A. /2009/ Pravna priroda i pravno dejstvo pravnih akata u trećem stubu, U: S. Gajin (ur.) *Pravo i politika Evropske unije iz perspektive domaćih autora*, Centar za unapređenje pravnih studija, Beograd, str. 15–34.
34. Čavoški, A. /2009/ Evropski nalog za hapšenje, U: *Vodič kroz pravo Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, str. 187–194.
35. Čavoški, A. /2003/ Evropska pravosudna mreža, *Evropsko zakonodavstvo*, broj 6, str. 21–23.
36. Čavoški, A. /2003/ Osnivanje EUROJUST-a u cilju jačanja borbe protiv transnacionalnog kriminala, *Evropsko zakonodavstvo*, broj 4.

37. Dabić, D. /2019/ Osnivanje Kancelarije evropskog javnog tužioca – rađanje novog uticajnog aktera u evropskom sistemu upravljanja na više nivoa?, *Evropsko zakonodavstvo*, broj 70, str. 27-52.
38. Dehousse, R. (ed.), /1994/ *Europe After Maastricht – An Ever Closer Union?*, Law books in Europe, Munich, str. 5–15M.
39. Delmas-Marty, J.A.E., Vervaele, /2001/ *The implementation of the Corpus Juris in the Member States*, vol. I. Intersentia, Antwerpen-Groningen-Oxford.
40. Delmas-Marty, M. /1998/ The European Union and Penal Law, *European Law Journal*, Vol. 4, br. 1, str. 87-115.
41. Deniza, E. /2002/ *The Intergovernmental Pillars of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, str. 194.
42. Diez, CG-J. /2015/ *European federal criminal law, the federal dimension of EU criminal law*, Intersentia, Cambridge.
43. Douglas-Scott, S. /2009/ The EU's Area of Freedom, Security and Justice – The Lack of Fundamental Rights, Mutual Trust and Democracy, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, Vol. 11, str. 53-85.
44. Douglas-Scott, S. /2004/ The Rule of Law in the European Union – Putting the Security into the Area of Freedom, Security and Justice, *European Law Review*, Vol. 29, str. 219-238
45. Đurđević, Z. /2013/ Judicial control in pre-trial criminal procedure conducted by the European Public Prosecutor's Office. U: K. Ligeti (ur.) *Towards a prosecutor for the European Union, vol 1, a comparative analysis*. Hart, Oxford, str. 986–1010,
46. Đurđević, Z. /2007/ Europski sud pravde i legitimitet evropskog uhidbenog naloga, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, Vol. 14, broj 2, str. 1021–2028.
47. Erkelens, L.H., Meij, A.W.H., Pawlik M. (ur) /2014/ *The European Public Prosecutor's Office: an extended arm or a two-headed dragon?* T. M. C. Asser Press/Springer, The Hague/Berlin.
48. Fichera, M. /2011/ *The implementation of the European Arrest Warrant in the European Union: law, policy and practice*, Intersentia,
49. Fijnaut, C. /2002/ Introduction to the Special Issue on Police Accountability in Europe, *Policing and Society* Vol. 12, br. 4, str. 243-248,
50. Gadowska, J. Stepkowska, M., Gluszyk, J., Augustyniak, B. /2019/ *The concept of „a trial in absentia resulting in a decision“ within the European Arrest Warrant*, National School of Judiciary and Public Prosecution, Poland,
51. Garland, D. /1996/ The Limits of the Sovereign State, Strategies of Crime Control in Contemporary Society, *The British Journal of Criminology*, Vol. 36, br. 4, str. 445-471

52. Gelter, M., Siems, M. /2005/ Judicial Federalism in the ECJ's Berlusconi Case: Toward More Credible Corporate Governance and Financial Reporting Recent Development, *Harvard International Law Journal*, Vol. 46, br. 2, str. 487-505.
53. Guild, E., Geyer, F. /2008/ Introduction: The search for EU Criminal Law – Where is it headed?, U: Guild, E., Geyer, F. (ur) *Security Versus Justice? Police and Judicial Cooperation in the European Union*, Ashgate Publishing, str. 1-16.
54. Guild, E. /2004/ Crime and the EU's constitutional future in an area of freedom, security and justice, *European Law Journal*, Vol. 10, br. 2, str. 218-234.
55. Gless, S. /2006/ Free movement of evidence in Europe, U: *El derecho procesal penal en la Union Europea*. Madrid, str. 121-130;
56. Gless, S., Whal, T. /2020/ A Comparison of the Evolution and pace of Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters: A Race Between Europol and Eurojust, U: C. Briere, A. Weyembergh, (ur.) *The Needed Balances in EU Criminal Law – Past, Present and Future*, Hart Publishing, str. 339-354
57. Grasso, G., Sicurella, R., Giuffrida, F. /2020/ European Public Prosecutor Office Material Competence: Analysis of the PIF Directive and Regulation, U: K. Ligeti, M. J. Antunes, F. Giuffrida (ur.) *The European Public Prosecutor's Office at Launch*, str. 23.
58. Hatzopoulos, V. /2008/ *Casual but Smart: The Court's new clothes in the Area of Freedom, Security and Justice (AFSJ) after the Lisbon Treaty*, Research Papers in Law, br. 2, European Legal Studies, College of Europe.
59. Harding, C. /1997/ Member State Enforcement of European Community Measures: The Chimera of 'Effective' Enforcement, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 4, br. 1, str. 5-24,
60. Herlin-Karnell, E. /2019/ *The Constitutional Structure of Europe's Area of 'Freedom, Security and Justice' and the Right to Justification*, Hart Publishing.
61. Herlin-Karnell, E. /2012/ White-Collar Crime and European Financial Crises: Getting though on EU Market Abuse, *European Law Review*, Vol. 37, str. 487
62. Herlin-Karnell, E. /2009/ Waiting for Lisbon... Constitutional Reflections on the Embryonic General Part of EU Criminal Law, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, Vol. 17, str. 227-242
63. Herrenfeld, H. H., Brodowski, D., Burchard, C. /2021/ *European Public Prosecutor's Office, Article by Article Comentary*, Hart Publishing,
64. Herrnfeld, H. H. /2020/ The Draft Regulation on the Establishment of the European Public Prosecutor's Office – Issues of Balance Between

- the Prosecution and the Defence, U: C. Briere, A. Weyembergh, (ur.) *The Needed Balances in EU Criminal Law – Past, Present and Future*, Hart Publishing, str. 383-413, str. 389.
65. Ignjatović, A., Kukolj, M., Đurić, A. /2009/ *Međunarodno krivično pravo*, Privredna akademija, Novi Sad.
 66. Janssens, C., /2013/ *The Principle of Mutual Recognition in EU Law*, Oxford University Press.
 67. Jimeno-Bulnes, M. /2010/ *Towards Common Standards on Rights of Suspected and Accused Persons in Criminal Proceedings in the EU?*, CEPS
 68. Jimeno-Bulnes, M. /2008/ The Proposal for a Council Framework Decision on certain procedural rights in criminal proceedings throughout the European Union, U: Guild, E., Geyer, F. (ur), *Security versus Justice? Police and judicial cooperation in the European Union*, Aldershot/Burlington: Ashgate, str. 171-202
 69. Jovašević, D. /2011/ Ekstradicija – evropski standardi i pravo Republike Srbije, *Evropsko zakonodavstvo*, br. 37-38, str. 78-89
 70. Jehle, J. M. /2006/ Introduction, U: Jehle JM, Wade M (ur) *Coping with overloaded criminal justice systems*, Springer, Berlin, p 5ff.
 71. Jurka, R., Žentelyte, I. /2017/ European Supervision Order – Is It the Ballast for Law Enforcement or the Way out of the Deadlock, *Journal of Eastern European Criminal Law*, br. 1, str. 31-45
 72. Juszcak, A., Sason, E. /2019/ Fighting Terrorism through the European Public Prosecutor's Office (EPPO)?, *Eu crim*, 66.
 73. Keijzer, N., Van Sliedregt E. (ur.), *The European Arrest Warrant in Practice*, T. M. C. Asser Press, 2009, str. 1–16.
 74. Kesić, T., Čvorović, D. /2011-2012/ Evropski standardi zaštite ličnih podataka u okviru policijske saradnje, U: Ćirić, J., Bejatović, S. (ur.), *Evropske integracije i međunarodna krivičnopravna saradnja*, Institut za uporedno pravo, Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu, Beograd, str. 123–138.
 75. Klimek, L. /2017/ *Mutual Recognition of Judicial Decisions in European Criminal Law*, Springer.
 76. Klimek, L. /2015/ *European arrest warrant*, Springer, Cham,
 77. Klimek, L. /2011/ *Transnational application of the ne bis in idem principle in Europe*. *Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae*, str. 12–33
 78. Klip, A. /2020/ Eroding Mutual Trust in an European Criminal Justice Area without Added Value, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, Vol. 28, str. 109-119,
 79. Klip, A. /2019/ Fair Trial Rights in the European Union: Reconciling Accused and Victims' Rights, U: Rafaraci, T., Belfiore, R., (ur) *EU Criminal Justice – Fundamental Rights, Transnational Proceedings and the European Public Prosecutor's Office*, Springer, str. 3-25.

80. Klip, A. /2012/ *European Criminal Law, – An integrative Approach*, 2nd ed., Intersentia, Cambridge–Antwerp–Portland.
81. Komlen Nikolić, L. /2011/ *Pravosudna saradnja*, U: M. Škulić *et al.*, *Usaglašenost domaćih propisa sa institutima Evropske unije u oblasti međunarodne pravne pomoći u krivičnim stvarima i preporuke za harmonizaciju*, Udruženje tužilaca Srbije, Beograd.
82. Kuhl, L. /2017/ *The European Public Prosecutor's Office – More Effective, Equivalent and Independent Criminal Prosecution against Fraud?*, *Eucrim*, 135
83. Kriegh, J-F., Barella, D. /2003/ *Espace pénal commun en Europe: Quelles Perspectives?*, Paris, Foundation Robert Schuman
84. Lagodny, O., Rosbaud C. /2009/ *Speciality rule*, U: N. Keijzer N, E. Van Sliedregt (ur) *The European arrest warrant in practice*, T. M. C. Asser Press, The Hague, str. 265–296
85. Laursen, F. (ur.) /2008/ *The Rise and Fall of the EU's Constitutional Treaty*, Brill.
86. Lenaerts, K. /2017/ *La vie après l'avis: Exploring the principle of mutual (yet not blind) trust*, *Common Market Law Review*, Vol. 54, Issue 3, str. 805-840.
87. Ligeti, K., Simonato, M. (ur.), (2017) *Chasing Criminal Money: Challenges and Perspectives on Asset Recovery in the EU*, Hart Publishing
88. Ligeti, K. (ur.) /2013/ *Toward a Prosecutor for the European Union Volume 1 – A comparative analysis*, Oxford, Hart Publishing.
89. Long, N. /2009/ *Implementation of the European arrest warrant and joint investigation teams at EU and national level*, European Parliament, DG for Internal Policies, Brussels
90. Löof, R. /2006/ *Shooting from the hip: Proposed minimum rights in criminal proceedings throughout the EU*, *European Law Journal*, Vol. 12, br. 3, str. 422–430.
91. Mangiaracina, A., /2014/ *A new and controversial scenario in the gathering of evidence at the European level: the proposal for a directive on the European investigation order*, *Utrecht Law Review*, Vol. 10, br. 1, str. 113-133.
92. Luchtman, M. /2018/ *The ECJ's Recent Case Law on Ne Bis in Idem: Implications for Law Enforcement in a Shared Legal Order*, *Common Market Law Review*, Vol. 55, br. 6, str. 1721.
93. Maravić, D. /2010/ *Lisabonski ugovor i promene u Prostoru slobode, bezbednosti i pravde*, u: Mišević, T. (ur.) *Ugovor iz Lisabona – Sigurna luka ili početak novog putovanja?*, Beograd, Službeni glasnik,
94. de la Mare, T., Donnelly, C. /2011/ *Preliminary Rulings and EU Legal Integration: Evolution and Stasis*, U: P. Craig, G de Burca (ur.), *The Evolution of EU Law*, Oxford.

95. Mancini, F., Keeling, D. /1991/ From CILFIT to ERT: The Constitutional Challenge Facing the European Court, *Yearbook of European Law*, Vol. 11, br. 1, str. 1-13,
96. Matić Bošković, M., /2021/ Impact of Modern Technologies on Free Movement of Evidence in European Union, *Revija za kriminologiju i krivično pravo*, br. 3, str. 123-140.
97. Matić Bošković, M. /2021/ Međunarodna krivičnopravna saradnja i tehnička sredstva kao način realizacije pojedinih oblika međunarodne krivičnopravne saradnje, U: Bejatovic, S., (ur.), *Videolink i druga tehnička sredstva kao način preduzimanja procesnih radnji u kaznenom postupku* (norma, praksa I poželjni slučajevi širenja mogućnosti primene), OEBS, Beograd, str. 95-107.
98. Matić Bošković, M. /2020/ Role of Court of Justice of the European Union in Establishment of EU Standards of Independence of Judiciary, *EU and Comparative Law Issues and Challenges (ECLIC)* Issue 4, str. 329-351.
99. Ilić, G., M. Matić Bošković, M. /2019/ *Javno tužilaštvo u Srbiji – Historijski razvoj, međunarodni standardi, uporedni modeli i izazovi modernog društva*, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd
100. Matić Bošković, M., /2019/ Influence of EU accession process on enforcement of criminal sanctions: alternative sanctions in Serbia, *Revija za kriminologiju i krivično pravo*, Vol 57, br. 3, str. 101-115.
101. Matić Bošković, M. /2018/ Oduzimanje imovinske koristi proistekle iz krivičnog dela – uporednopravna rešenja i iskustva Srbije, U: Kostić, J., Stevanović, A. (ur.) *Finansijski kriminalitet*, str. 175-189.
102. Matić, M. /2011-2012/ Eurojust – budućnost i odnos sa trećim državama, U: Ćirić, J., Bejatović, S. (ur.). *Evropske integracije i međunarodna krivičnopravna saradnja*, Institut za uporedno pravo, Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu, Beograd, str. 111-123.
103. Matić, M., Reljanović, M. /2009/ *Evropska unija, proces pridruživanja, treći stub i značaj za javno tužilaštvo u Republici Srbiji*, Udruženje javnih tužilaca Srbije, str. 71-75.
104. Meyer, F. /2019/ C-387/02 – *Berlusconi and Others* – The Berlusconi Judgement: A Cornerstone of European Legality, U: V. Mitsilegas, A. Di Martino, L. Mancano (ur) *The European Court of Justice and European Criminal Law – Leading cases in a contextual analysis*, str. 37-67.
105. Miettinen, S. /2013/ *Criminal law and policy in the European Union*, Routledge, Oxon.
106. Mitsilegas, V., di Martino, A., Mancano, L. (ur) /2019/ *The Court of Justice and European Criminal Law – Leading Cases in a Contextual Analysis*, Oxford, Hart Publishing.

107. Mitsilegas, V. /2018/ *EU Criminal Law after Lisbon – Rights, Trust and the Transformation of Justice in Europe*, Hart Publishing, Oxford
108. Mitsilegas, V., Giuffrida, F. /2017/ *Ne bis in idem*, U.: R. Sicurella, V. Mitsilegas, R. Parizot, A. Lucifora (ur) *General principles for a common criminal law framework in the EU. A guide for legal practitioners*, Giuffrè Editore, Milan.
109. Mitsilegas, V. /2015/ The place of the victim in Europe's area of criminal justice. U: Ippolito F, Sanchez S. (ur.) *Protecting vulnerable groups: the European Human Rights Framework*, Hart, Oxford, str 313–337.
110. Mitsilegas, V. /2009/ *EU Criminal Law*, Hart Publishing
111. Mitsilegas, V. /2006/ The constitutional implications of mutual recognition in criminal matters in the EU, *Common Market Law Review*, Vol 43, br. 5, str. 1277–1311.
112. Mitsilegas, V. /2006/ Trust-building measures in the European judicial area in criminal matters: issues of competence, legitimacy and inter-institutional balance. In: Balzaq T, Carrera S (eds.) *Security versus freedom? A challenge for Europe's future*, Ashgate, Aldershot, str. 280–289
113. Mitsilegas, V., Monar, J., Rees, W. /2003/ *European Union and Internal Security: Guardians of the Treaties*, Palgrave Macmillan.
114. Mölders, S. /2005/ European Arrest Warrant is Void – the Decision of the German Federal Constitutional Court of 18 July 2005, *German Law Review*, br. 7, str. 45–58.
115. Monar, J. Morgan, R. (ur.), /1994/ *The Third Pillar of the European Union – Cooperation in the Fields of Justice and Home Affairs*, European Interuniversity press, Brussels.
116. Monar, J. /2001/ Justice and Home Affairs after Amsterdam: the Treaty reforms and the challenge of their implementation, U: J. Monar, W. Wessels (ur) *The European Union after the Treaty of Amsterdam*, Continuum, London, str. 267-295
117. Monar, J. /2005/ Justice and Home Affairs in the EU Constitutional Treaty – What Added Value for the 'Area of Freedom, Security and Justice'?, *European Constitutional Law Review*, Vol. 1, br. 2, str. 226-246.
118. Mrvić-Petrović, N. /2014/ Poštovanje načela *ne bis in idem* za slične prekršaje i krivična dela, *Nauka, bezbednost, policija Žurnal za kriminalistiku i pravo*, br.2, str. 27-39.
119. Murphy, C.C. /2011/ The European evidence warrant: mutual recognition and mutual (dis)trust? In: Eckes C, Konstadinides T (ur.) *Crime within the area of freedom, security and justice: a European public order*, Cambridge University Press, Cambridge, str. 224–248
120. Nikodinovska-Stefanovska, S. /2011/ EUROPOL Council Decision – New Legal Basis for EUROPOL, *Suzbijanje kriminala u okviru*

- međunarodne policijske saradnje, Zbornik radova sa naučno-stručnog skupa na Tari, Kriminalističko-policijska akademija, str. 215–223.*
121. Nikolaidis, K. /2007/ Trusting the Poles? Constructing Europe through Mutual Recognition, *Journal of European Public Policy*, Vol. 14, br. 5, str. 682-698
 122. Nebbia, P. /2004/ Internal market and the harmonisation of European contract law. U: Tridimas T, Nebbia P (ur.) *European Union law for the twenty-first century: vol 2: Rethinking the new legal order*, Hart, Oxford, str. 89–110.
 123. Nenadić, S. /2021/ *Pretpostavka nevinosti – sa posebnim osvrtom na praksu Evropskog suda za ljudska prava*, Službeni glasnik.
 124. Nowell-Smith, H. /2012/ Behind the Scenes in the Negotiation of EU Criminal Justice Legislation, *New Journal of European Criminal Law*, Vol. 3, str. 381-393.
 125. Ochnio, A.H. /2021/ The Tangled Path from Identifying Financial Assets to Cross-Border Confiscation, Deficiencies in EU Asset Recovery, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, Vol. 29, str. 218-240.
 126. Ostropolski, T. /2015/ The CJEU as a Defender of Mutual Trust, *New Journal of European Criminal Law*, Vol. 6, br. 2, str. 166-179
 127. Ouwerkerk, J. /2011/ Mutual trust in the area of criminal law, U: H. Battjes, E. Brouwer, P. De Morree, J. Ouwerkerk (ur.), *The principle of mutual trust in European Asylum, Migration and Criminal Law – Reconciling Trust and Fundamental Rights*, Forum, Utrecht, 2011.
 128. Pech, L., Scheppele, K. /2017/ Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, Vol. 19, str. 3-47
 129. Peers, S., Hervey, T., Kenner, J., Ward A (ur.) /2014/ *The EU charter of fundamental rights: a commentary*, Hart, Oxford.
 130. Peers, S. /2011/ *EU Justice and Home Affairs Law*, Oxford, Oxford University Press.
 131. Peers, S. /2006/ *EU Justice and Home Affairs Law*, Oxford, Oxford University Press.
 132. Quattrocchio, S. /2020/ The European Supervision Order: The Need for a New Culture of Combating Impunity, U: L. Marin, S. Montaldo, (ed.) *The Fight Against Impunity in EU Law*, Hart Publishing, str. 157-169.
 133. Quattrocchio, S. /2015/ The Right to Information in EU Legislation, U: S. Ruggeri, (ur.), *Human Rights in European Criminal Law – New Developments in European Legislation and Case law after Lisbon Treaty*, Springer International Publishing. str. 81–93.
 134. Raffaelli, B. /2019/ C-396/11 – *Radu* – Judgement of the Court of Justice of the European Union, 29 January 2013, *Radu*, U: : V. Mitsilegas,

- A. Di Martino, L. Mancano (ur) *The European Court of Justice and European Criminal Law – Leading cases in a contextual analysis*, str. 363- 380.
135. Rakić, M. /2012/ Uloga Eurojust-a u sustavu pravosudne suradnje, *Policajska sigurnost*, broj 1, Zagreb, str. 132–142.
136. Rasmussen, M. /2014/ Revolutionizing European Law: A history of the *Van Gend en Loos* judgement, *International Journal of Constitutional Law*, Vol 12, Issue 1, str. 136-163.
137. Reljanović, M. /2011-2012/ Policijska saradnja država članica Evropske unije, U: J. Ćirić, S. Bejatović, (ur) *Evropske integracije i međunarodna krivičnopravna saradnja*, Institut za uporedno pravo, Beograd, str. 97-110.
138. Reljanović, M. /2009/ Evropski nalog za hapšenje, U: S. Gajin (ur) *Pravo i politika Evropske unije iz perspektive domaćih autora*, Centar za unapređenje pravnih veština, str. 71–91.
139. Rizcallah, C. /2017/ *European and International Criminal Cooperation: A Matter of Trust?* College of Europe, Department of Legal Studies – Case Notes.
140. Robledo, A., Cajani, F. /2009/ Information Exchange between judicial authorities and OLAF, U: *Policy Department on Budgetary Affairs: Committee on Budgetary Control – The follow-up of the European Anti-Fraud Office’s (OLAF) administrative investigations in Member States*, 19 February 2009, 25–27,
141. Rodopoulos, M., Pantazatou, K. /2013/ Judicial Protection Against OLAF’s Acts: In Search of Effectiveness, *Hellenic Review of European Law*, str. 133-152.
142. Satzger, H. /2012/ *International and European Criminal Law*, Beck, Minhen
143. Satzger, H., Zimmermann, F. /2008/ From traditional models of judicial assistance to the principle of mutual recognition: new developments of the actual paradigm of European cooperation in penal matters, U: C. Bassiouni, V. Militello, H. Satzger (ur.), *European Cooperation in Penal Matters: issues and perspectives*, CEDAM, str. 337–361.
144. Satzger, H., Pohl, T. /2006/ The German Constitutional Court and the European Arrest Warrant: „Cryptic Signals“ from Karlsruhe, *Journal of International Criminal Justice*, No. 4, str. 686–701.
145. Sayers, D. /2014/ Protecting Fair Trial Rights in Criminal Cases in European Union: Where does the Roadmap take us?, *Human Rights Law Review*, Vol 14, str. 733-735.
146. Schermers, H. G., Waelbroeck, D. F. /2001/ *Judicial Protection in the European Union*, The Hague, London, New York,

147. Sevenster, H. G. /1992/ Criminal Law and the European Community, *Common Market Law Review*, Vol. 29, br. 1, str. 29-71.
148. Simonato, M. /2015/ Directive 2014/42/EU and Non-Conviction Based Confiscation: A Step Forward on Asset Recovery?, *New Journal of European Criminal Law*, Vol. 6, No. 2, str. 213-228.
149. Sinn, A., Wörner, L. /2007/ The European arrest warrant and its implementation in Germany – its constitutionality, laws and current developments, *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik*, br. 5, str. 204–220.
150. van Sliedregt, E. /2007/ The European arrest warrant: between trust, democracy and the rule of law, Introduction, The European arrest warrant: extradition in transition, *European Constitutional Law Review*, Vol 3, br. 2, str. 244–252.
151. Smith, B., Wallace, W. /2001/ Constitutional Deficits of EU Justice and Home Affairs: Transparency, Accountability and Judicial Control, U: J. Monar, W. Wessels (ur) *The European Union after the Treaty of Amsterdam*, Continuum, London, str. 125-145
152. Soković, S. /2018 Međunarodni standardi i alternativne krivične sankcije, U: S. Bejatović, I. Jovanović (ur.) *Alternativne krivične sankcije – regionalna krivična zakonodavstva, iskustva u primeni i mere unapređenja*, Misija OEBS u Srbiji, str. 59-72.
153. Souminen, A. /2011/ *The Principle of Mutual Recognition in Cooperation in Criminal Matters*, Intersentia, 2011.
154. Spencer, J. R. /2013/ Extradition, European Arrest Warrant and Human Rights, *Cambridge Law Journal*, Vol. 72, br. 2, str. 250-253.
155. Spencer, J.R. /1999/ The Corpus Juris Project: Has it a Future? *Cambridge Yearbook of Criminal Law*.
156. Spiezia, F. /2018/ The European Public Prosecutor's Office: How to Implement the Relations with Eurojust, *Eucrim*, Issue 2, str. 130-137
157. Spronken, T. /2012 Effective defence. The letter of rights and the Salduz-Directive, U: G. Vermeulen (ur) *Defence rights: international and European developments*, Maklu, Antwerp, str. 81–102
158. Stojanović, Z. /2015/ *Međunarodno krivično pravo*, Pravna knjiga
159. Stojanović, Z. /2008/ *Krivično pravo*, CID Pogorica
160. Strandbakken, A., Husabo, E.J. /2005/ *Harmonization of Criminal Law in Europe*, Intersentia,
161. Šegvić, S. /2011/ Šengenski režim upravljanja vanjskim granicama EU, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, Vol. 48, br. 1, str. 11-31.
162. Škulić, M. /2020/ *Međunarodno krivično pravo*, Pravni fakultet u Beogradu, Beograd

163. Škulić, M. /2019/ Pritvor kao mera obezbeđenja prisustva okrivljenog u krivičnom postupku (krivičnoprocesno zakonodavstvo Srbije – norma i praksa), U: S. Bejatović (ur) *Pritvor i druge mere obezbeđenja prisustva okrivljenog u krivičnom postupku (međunarodni pravni standardi, regionalna iskustva i primena)*, OEBS Misija u Srbiji, Beograd, str. 39-80.
164. Škulić, M. /2018/ Kućni zatvor samostalna kazna ili način izvršenja kazne zatvora, U: S. Bejatović, I. Jovanović (ur.) *Alternativne krivične sankcije – regionalna krivična zakonodavstva, iskustva u primeni i mere unapređenja*, Misija OEBS u Srbiji, str. 31-58.
165. Škulić, M. /2010/ Načelo zakonitosti u krivičnom pravu, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, br. 1., str. 66-107.
166. Škulić, M. /2009/ Alternativne krivične sankcije – pojam, mogućnosti i perspektive, U: *Pojednostavljene forme postupanja u krivičnim stvarima i alternativne krivične sankcije*, Beograd, str. 48-49.
167. Tiggelen, G.V., Surano, L. /2008/ *Study Analysis of the future of mutual recognition in criminal matters in the European Union*, Institute for European Studies, Université Libre de Bruxelles, Brussels.
168. Toggenburg, G. N. /2012/ The Dark and the Bright Side of the Moon: Looking at Linguistic Diversity Through the Telescope of the Common Market, U: F. Palermo, *et al* (ur), *Globalization, Technologies and Legal Revolution*, Nomos, Baden-Baden, str. 275–316
169. Tsadiras, A. /2007/ Cyprus Supreme Court, Judgment of 7 November 2005 (Civil Appeal no. 294/2005) on the Cypriot European Arrest Warrant Law, *Common Market Law Review*, Vol. 44, br. 5, str. 1515–1528
170. Uljanov, S., Ivanović, Z. /2010/ Međunarodne policijske organizacije, *Strani pravni život*, br. 2, str. 65-84.
171. Vavoula, N., Mitsilegas, V. /2021/ *Strengthening Europol's mandate – A legal assessment of the Commission's proposal to amend the Europol Regulation*, LIBE Committee, European Parliament.
172. Vermeulen, G., de Bondt, W. /2015/ *Justice, home affairs and security: European and international institutional and policy development*, Maklu, Antwerpen.
173. Vermeulen, G., De Bondt, W., van Damme, Y., /2010/ *EU cross-border gathering and use of evidence in criminal matters: Towards mutual recognition of investigative measures and free movement of evidence?.* Antwerpen, Maklu.
174. Vermeulen, G., /2011/ *Free gathering and movement of evidence in criminal matters in the EU: Thinking beyond borders, striving for balance, in search of coherence*, Antwerpen. Maklu,
175. Vervaele, J. A. E. /2020/ The Material Scope of Competence of the European Public Prosecutor's Office: *Lex incerta* and *unpraevia*? U: C.

- Briere, A. Weyembergh, (ur.) *The Needed Balances in EU Criminal Law – Past, Present and Future*, Hart Publishing, str. 411-429.
176. Vervaele, J. A. E. /2013/ Ne bis in idem: Towards the transitional Constitutional Principle in the EU?, *Utrecht Law Review*, Vol. 9, Issue 4, str. 211-229.
 177. Vervaele, J. A. E. /2014/ *European Criminal Justice in the Post-Lisbon Area of Freedom, Security and Justice*, Università degli Studi di Trento,
 178. Vervaele, J. A. E. /1992/ *Fraud against the Community – The need for European Fraud Legislation*, Deventer,
 179. Vukadinović, R. /2012/ *Uvod u institucije i pravo Evropske unije*, Udruženje za evropsko pravo, Kragujevac, str. 28.
 180. Vukadinović, R. /2001/ *Pravo Evropske unije*, Megatrend, Univerzitet primenjenih nauka, Beograd.
 181. Wade, M. L. /2019/ The European Public Prosecutor: Controversy Expressed in Structural Form, U: T. Rafaraci, R. Belfiore, (ur.) *EU Criminal Justice – Fundamental Rights, Transnational Proceedings and European Public Prosecutor's Office*, str. 166-180
 182. Walker, N. /1994/ European Integration and European Policing: A Complex Relationship, U: M. Anderson, M. Den Boer (eds.) *Policing across national boundaries*, Pinter Publications, London str. 22-45
 183. Wahl, T. /2020/ The European Public Prosecutor's Office and the fragmentation of defence rights, U: K. Ligeti, M. J. Anutnes, F. Giuffrida (ur.) *The European Public Prosecutor's Office at Launch*,
 184. Wahl, T. /2020/ Fair Trial Violation: Amsterdam Court Refuses Surrender to Poland, *Eucrim*, str. 159.
 185. Wahl, T. /2018/ Regulation on Freezing and Confiscation Orders, *Eucrim*, br. 1, str. 201-202.
 186. Wasmeier, M. /2014/ Ne bis in idem and the Enforcement Condition: Balancing Freedom, Security and Justice, *New Journal of European Criminal Law*, Vol. 5, br. 4, str. 534-555.
 187. Wasmeier, M., Thwaites, N. /2004/ The Battle of the Pillars: Does European Community have the Power to Approximate National Criminal Laws?, *European Law Review*, Vol. 29, br. 5, 613-635.
 188. Weiss, F., Kaupa, C. /2014/ *EU law: text, cases, and materials*, 6th ed., Oxford University Press, New York.
 189. Weyembergh, A. /2019/ C-187/01 *Gözütok and Brügge* – Comment on CJEU, 11 February 2003, Joined Cases C-187/01 and C-385/01 Criminal Proceedings v *Husseyin Gözütok and Klasu Brügge*, U: V. Mitsilegas, A. Di Martino, L. Mancano, (ed) *The European Court of Justice and European Criminal Law – Leading Cases in a Contextual Analysis*, Hart Publishing

190. Weyembergh, A., Briere, C. /2016/ *Towards a European Public Prosecutor*, Policy paper for the European Parliament, European Parliament, DG for Internal Policies,
191. Weyembergh, A. /2005/ Approximation of Criminal Laws, the Constitutional Treaty and the Hague Programme, *Common Market Law Review*, Vol. 42, br. 6, str. 1567-1597.
192. Wieczorek, I. /2020/ *The Legitimacy of EU Criminal Law*, Oxford, Hart Publishing
193. Willems, A. /2021/ *The Principle of Mutual Trust in EU Criminal Law*, Oxford, Hart Publishing,
194. Willems, A. /2019/ The Court of Justice of the European Union's Mutual Trust Journey in EU Criminal Law: From a Presumption to (Room for) Rebuttal, *German Law Journal*, Vol. 20, br. 4, str. 468-495
195. Wischmayer, T. /2016/ Generating Trust Through the Law? Judicial Cooperation in the European Union and the "Principle of Mutual Trust", *German Law Journal*, Vol. 17, br. 3, str. 339-360.
196. Zarza, G. /2015/ *Exchange of Information and Data Protection in Cross-Border Criminal Proceedings in Europe*, Springer.
197. Zwiers, M. /2011/ *The European Public Prosecutor's Office, Analysis of a Multilevel Criminal Justice System*, Intersentia.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

343.1(4-672EU)

МАТИЋ Бошковић, Марина, 1977-

Krivično procesno pravo EU / Marina Matić Bošković. - Beograd : Institut
za kriminološka i sociološka istraživanja, 2022 (Beograd : C print). - 209 str.
; 25 cm

Tiraž 300. - Napomene i bibliografske reference uz tekst. - Bibliografija: str.
195-209.

ISBN 978-86-80756-45-5

а) Кривично процесно право -- Европска унија

COBISS.SR-ID 58148361

