

UDK: 342(4)

Bibliid 1451-3188, 11 (2012)

Год XI, бр. 39–40, стр. 115–127

Изворни научни рад

Мр Срђан КОРАЋ<sup>1</sup>

## АНТИКОРУПЦИЈСКИ ПОТЕНЦИЈАЛ ЕВРОПскоГ ЈАВНОГ ТУЖИЛАШТВА: РЕШЕЊЕ ЗА БУДУЋНОСТ

### ABSTRACT

The author examines the potential positive effects of the role of the European Public Prosecutor's Office in fighting corruption and other serious types of white-collar crime and maladministration, particularly with a view to weak civil servants integrity culture in the European Commission and its administration. Since the effectiveness of any administration heavily depends on the personal performance of its civil servants, enhancing the European civil servants' responsibility became a high priority in the aftermath of the 1999 Jacques Santer's Commission corruption scandal. The mechanisms for investigation and disciplinary sanctions are in place, but there is a substantial need for supranational prosecution of corruption and other types of the so-called "white collar" crime against the EU's financial interests. The analysis focuses on considering plausible benefits that could stem from the establishment of the European Public Prosecutor's Office; yet, it emphasizes possible obstacles that could undermine the effectiveness of the future supranational criminal investigations.

*Key words:* Integrity, anti-corruption policy, white collar crime, supranational institutions, European Public Prosecutor's Office, Eurocrats, European Union.

---

<sup>1</sup> Институт за међународну политику и привреду, Београд. Рад представља део научног и истраживачког ангажовања истраживача на пројекту: „Србија у савременим међународним односима: стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, економски, правни и безбедносни аспекти”, који финансира Министарство за науку и просвету Републике Србије, пројекат бр. ОИ179029, а реализује се у Институту за међународну политику и привреду у периоду 2011–2014.

## 1) БРИСЕЛСКИ „ХОДНИЦИ МОЋИ“ И „ПРЉАВЕ РУКЕ“ НАДНАЦИОНАЛНИХ СЛУЖБЕНИКА

Премда нема типичне атрибуте државности, може се рећи да Европска унија поседује основне елементе политичког система, те сходно томе и организацију извршне власти сличну оној која постоји у државама. Ширење опсега комунитарних јавних политика неизбежно је подстакло финансијско, организационо и кадровско јачање администрације Европске уније. Данас је улога европских наднационалних функционера и службеника неспорно важна на плану старања о виталним комунитарним интересима посредством креирања прописа и програма ЕУ, обезбеђивања ваљаног деловања наднационалних институција и одржавања управљања јавним политикама на више нивоа. У покушају да се одговори на разнолике евроскептичне приговоре о томе да еврократе у Бриселу неконтролисано троше новац пореских обвезника земаља чланица, значајни напори начињени су током протекле деценије у правцу стварања ефикасног механизма надзора законитости рада администрације Уније и обезбеђења услова да се одлуке које погађају интересе грађана доносе уз њихово највеће могуће учешће и пристанак. Упркос делимичном напретку у правцу ублажавања демократског дефицита, сумњу грађана у искреност намере администрације из Брисела да штити интересе Уније и опште добро свих њених житеља учврстило је 1998. године откриће постојања раширене корупцијске праксе у Европској комисији, на челу са тадашњим председником Жаком Сантером (*Jacques Santer*). Највећа дотадашња криза у раду наддржавних институција окончана је 1999. године подношењем колективне оставке Комисије. Неповећење грађана према наддржавним институцијама чини се да је остало на једнако високом нивоу и у годинама које су уследиле. Испитивања јавног мњења о корупцији спроведена 2005. и 2008. године показала су да велика већина грађана сматра да је корупција присутна у институцијама ЕУ – 71 одсто 2005. односно 66 одсто 2008. године.<sup>2</sup> Најсвежија анкета спроведена у оквиру редовних испитивања јавног мњења „Евробарометар“ бележи драстичан пад у нивоу поверења у Европску комисију као наднационалну институцију од чак 10 одсто, у раздобљу од само две године – са 46 одсто

---

<sup>2</sup> Упоредити: “The attitudes of Europeans towards corruption”, Special Eurobarometer 291, April 2008, The European Commission, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_291\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_291_en.pdf), pp. 20–3; “Opinions on organised, cross-border crime and corruption”, Special Eurobarometer 245, March 2006, The European Commission, Интернет, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_245\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_245_en.pdf), pp. 14–5.

2009. на 36 одсто 2011. године.<sup>3</sup> О слабом интегритету наднационалних службеника посредно сведочи значајан број притужби које сваке године прими европски омбудсман против нерегуларног деловања администрације Уније, негативни извештаји Суда ревизора о управљању буџетским средствима и откривање нових нерегуларности у раду наднационалних функционера и службеника. Велики корупцијски скандал откривен је у марту 2007. године, када су заједничком акцијом полицијѝ више чланица Уније ухапшени и процесуирани један функционер Европске комисије и један службеник Европског парламента због вишегодишње праксе намештања конкурса за јавне набавке. Реч је о штети нанетој буџету Уније која се мери десетинама милиона евра, а која је у случају неоткривања злоупотреба у наредним годинама могла да нарасте на далеко већи износ. Иако буџет Уније представља тек мало више од један одсто укупног бруто друштвеног производа њених чланица, његова вредност је око 100 милијарди евра годишње. Огромна средства намењена јавној потрошњи у околностима слабе контроле рада наднационалне администрације могу лако да постану предмет ненаменског располагања и да криминалним радњама заврше на приватним рачунима. Случајеви корупције и сукоба интереса откривени током последњих десетак година у раду институција Уније и анализа јавности доступних аспеката деловања група, удружења и лобистичких агенција које заступају пословне интересе највећих корпорација присутних на Заједничком тржишту, чини се да сведоче о извитоперавању сврхе наднационалног политичког процеса. Циљеви и учинци корпоративног лобирања штете на дужи рок остварењу комунитарних јавних интереса, прокламованих демократских вредности и зајамчених људских и грађанских права. Фаворизовање корпоративних интереса од стране првенствено функционера и службеника Комисије је приметно и наслања се на традицију прагматистичке филозофије утемељене на аргументацији садржаној у анализама и студијама потеклих од тзв. заједница знања.<sup>4</sup> Лобистичке групе које заступају корпоративне интересе подривају, већ од раније ослабљен, демократски легитимитет наднационалног политичког процеса јер на различите начине покушавају

---

<sup>3</sup> “Eurobarometer 76: Public Opinion in the European Union”, December 2011, Directorate-General for Communication of the European Commission, Интернет, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb76/eb76\\_first\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb76/eb76_first_en.pdf), p. 21.

<sup>4</sup> Опширније о механизмима лобирања и повезаним коруптивним обрасцима понашања наднационалних службеника Уније видети у: Срђан Кораћ, „Лобирање у институцијама Европске уније”, *Међународни проблеми*, Vol. LXII, бр. 2, 2010, стр. 348–384.

да сопствени утицај на тачке комунитарног одлучивања учине доминантним, ако не и јединим, те тако затворе врата утицају заступника осталих друштвених интереса. Такве, инсајдерске интересне групе, понекада у споју са наднационалним функционерима и службеницима склоним некритичком подржавању корпоративних на уштрб осталих друштвених интереса, творе својеврстан картел мреже јавне политике у некој области који не допушта приступ заинтересованим друштвеним странама које заступају другачије ставове о јавним питањима која су предмет одлучивања. Финансијска премоћ корпоративних лобија над осталим друштвеним интересима омогућава њихов утицај на наднационалне одлукоце у већем броју „ситних” питања комунитарне јавне политике, попут регулаторних мера и техничких стандарда, док грађанске организације имају довољно ресурса само за мобилизацију око најважнијих питања.

## **II) СЛАБА АНТИКОРУПЦИЈСКА УЛОГА УНУТРАШЊИХ ДИСЦИПЛИНСКИХ МЕХАНИЗАМА**

Први корак ка осигурању интегритета наднационалних јавних службеника јесу интерни механизми и процедуре, прописани статутима и правилницима појединих органа, агенција и тела Уније, чији је циљ спречавање и сузбијање праксе кршења начела добре управе. Постојећа нормативна и институционална решења примењена у обезбеђењу одговорности у администрацији ЕУ у значајној мери су усклађена са теоријским поставкама о јавној администрацији и међународним стандардима. Ипак, формулација одредби Правилника о радним односима службеника ЕЗ преширока је да би могла непосредно да се примењује у дисциплинским поступцима, а у спровођењу реформе је изостала мера детаљнијег уређења нормативног оквира. Нажалост, досадашња пракса показује да су дисциплински поступци у службама подређеним Европској комисији ретки, а када их има спроводе се „траљаво” – покрећу се касно, дуго трају и често се не окончавају прописаном санкцијом, посебно ако је предмет истраге функционер односно виши службеник са дужим стажом. На тај начин су у крајњем исходу наднационални службеници чије поступање одудара од етичких правила „заштићени” од санкционисања, што на дужи рок обесмишљава идеју личне одговорности и подрива интегритет јавне службе. Интерес руководиоца за беспрекорном радном биографијом која је неопходна за напредовање на више нивое хијерархије може да буде својеврсна препрека ефикасном спровођењу дисциплинских

поступака, јер откривање нерегуларности и неетичког понашања посредно отвара питање одговорности самог руководиоца за стање у повереној организационој јединици. Дакле, превагу односи комформистичка формула успеха: што мање непријатних тема то боља биографија и веће шансе за напредовање.<sup>5</sup>

Европска комисија и њој потчињена администрација, услед сталне игре међуинституционалне и унутаринституционалне (пре)распделе моћи, временом развија посебне интересе и приоритете, па често измиче контроли формалних политичких принципала (нпр. држава чланица, Савета ЕУ и Европског парламента). Утолико је спољна контролна улога осталих институција Уније неопходна за ефикасно откривање, сузбијање и превенцију злоупотреба у раду комунитарне администрације.

### III) НАДНАЦИОНАЛНИ КРИВИЧНИ ПРОГОН СЛУЖБЕНИКА УНИЈЕ

Древна практично-политичка промишљања и савети о томе како на најбољи начин устројити систем управљања већ вековима уназад истичу значај правичног награђивања и кажњавања чиновника. На пример, *Књига владара области Шан (Shang chün shu)*, једна од најстаријих политичко-филозофских расправа из времена кинеске династије Чин (четврти век п.н.е.), пружа владару следећи савет: Ако се повлађује моралној распуштености, она се шири; ако преступи имају мајку, они ће се множити. (...) Ако се људима управља као да су пуни врлина, тада су неизбежни немири и земља ће пропасти; ако се људима управља као да су порочни, тада се увек учвршћује (узоран) поредак и земља постаје моћна.<sup>6</sup> Будући да је склоност ка чињењу рђавих дела постојан и непроменљив део људске природе, чини се да је наведена мисао древног политичког филозофа једнако актуелна и данас. Стога не чуди што је најчешћа асоцијација шире јавности када се говори о јачању интегритета јавних служби, једнако на националном или наднационалном нивоу, круг „видљивијих” мера чији су заједнички именитељ спољна контрола и репресивно деловање. Реч је о активностима које предузимају различити органи и тела када обим и тежина почињених

---

<sup>5</sup> Опширније о унутрашњим механизмима утврђивања одговорности наднационалних службеника видети у: Срђан Кораћ, *Интегритет наднационалног службеника Европске уније*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2010, стр. 109–118.

<sup>6</sup> Шан Јан, *Књига владара области Шан*, БИГЗ, 1977, Београд, стр. 73–74.

злоупотреба превазилазе контролну моћ интерних механизма и процедура или у случајевима када се може посумњати у њихову непристрасност и способност да се самостално суоче са нерегуларностима. За разлику од националног нивоа власти, где су у спречавању и сузбијању кривичних дела са елементима корупције и других злоупотреба јавних овлашћења ангажовани полиција, правосуђе, финансијска обавештајна служба, пореска служба итд., на нивоу Европске уније не постоји развијен институционални механизам који би могао да буде пандан државном репресивном апарату. Уместо самосталне наднационалне полиције, тужилаштва и кривичног одељења Првостепеног суда, постоји више релативно слабо функционално повезаних институција Уније, које имају задатак непосредне или посредне контроле рада европске администрације, те у складу са тим мања или већа овлашћења. Због тога се оправдано поставља питање да ли постоје довољне институционалне гаранције на нивоу Уније да ће наднационални службеници честито обављати дужности, у околностима када њихов рад није „доступан” контролним и репресивним механизмима уобичајеним за администрације националних држава. У наднационалном институционалном оквиру Европске уније још не постоји ниједан орган нити тело са надлежношћу и извршним овлашћењима да спроводи кривичне поступке за кривична дела почињена злоупотребом комунитарних јавних овлашћења. Овлашћења Канцеларије Европске уније за борбу против проневера, Европола и Европског суда ревизора не предвиђају покретање кривичног поступка и класично санкционисање криминалног понашања. Процесуирање службеника Уније који почине злоупотребе комунитарних јавних овлашћења у крајњој линији остаје ствар дискреционог права полиције и правосуђа земље чланице на чијој територији се налази седиште комунитарне институције у питању. Поред тога, национална кривична законодавства су разнолика у погледу инкриминације корупције и осталих видова „криминала белог оковратника”, па се појављују правне празнине услед којих није могуће ефикасно гонити и кажњавати проневере буџетских средстава Уније.<sup>7</sup> Опште искуство у подручју политике сузбијања корупције и осталих видова злоупотребе јавних овлашћења указује на превентивни значај ефикасног деловања полиције и правосудних органа. У савременој криминалистици је општеприхваћено становиште да на потенцијалног починиоца кривичног дела нема одвраћајуће дејство висина запрећене

---

<sup>7</sup> Constant Brand, “Commission calls for EU public prosecutor”, *European Voice*, 27 May 2011, Интернет, [www.europeanvoice.com/article/2011/may/commission-calls-for-eu-public-prosecutor/71209.aspx](http://www.europeanvoice.com/article/2011/may/commission-calls-for-eu-public-prosecutor/71209.aspx).

казне, већ велика вероватноћа да ће бити откривен, брзо процесуиран и осуђен на затворску казну, те да ће му незаконито стечена имовина бити одузета у кратком року. Утолико би успостављање институције европског јавног тужиоца значајно побољшало сузбијање злоупотреба унутар администрације Уније, а посредно би утицало и на повећање нивоа превенције. Оснивање нове комунитарне институције било је првобитно предвиђено предлогом Уговора о уставу Европе (чланом III–274), а након пропаста процеса ратификације унето је у Предлог уговора о реформи Европске уније.<sup>8</sup> Могућност успостављања институције Европског јавног тужилаштва ради сузбијања кривичних дела која штете финансијским интересима Уније предвиђена је чланом 69Е Уговора о реформи Европске уније усвојеног у Лисабону.<sup>9</sup> Након добијене сагласности Европског парламента, Савет ЕУ може да прописима једногласно усвојеним у посебној законодавној процедури оснује Европско јавно тужилаштво. Уколико нема једногласне воље за одлуку о оснивању Европског јавног тужилаштва, група од најмање девет чланица може да затражи да се нацрт прописа проследи Европском савету на разматрање.<sup>10</sup> У случају да овај орган након разматрања постигне сагласност, нацрт прописа о оснивању Европског јавног тужилаштва упућује се назад Савету ЕУ на усвајање. Уколико опет дође до немогућности једногласног усвајања предложеног прописа, најмање девет чланица има право да обавести Европски парламент, Европску комисију и Савет ЕУ о намери да успостави тешњу сарадњу предвиђену чланом 10(2) Уговора о Европској унији и чланом 280D(1).<sup>11</sup> Нормативни оквир рада Европског јавног тужилаштва уредио би услове обављања тужилачке функције, поступање тужилаца и њихових помоћника у погледу спровођења поверених овлашћења, а посебно по питању прикупљања доказа, као и правила везана за судску контролу мера које тужиоци користе у свакодневном вршењу функције. Европско јавно тужилаштво било би највероватније под непосредном контролом Савета ЕУ и Европског савета.

---

<sup>8</sup> “Treaty establishing a Constitution for Europe”, *Official Journal of the European Union*, C 310, 16 December 2004, Интернет, [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2004/c\\_310/c\\_31020041216en00550185.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2004/c_310/c_31020041216en00550185.pdf).

<sup>9</sup> “Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community”, signed at Lisbon, 13 December 2007, *Official Journal of the European Union*, C 306, 17 December 2007, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:EN:HTML>, pp. 66–7.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 66.

<sup>11</sup> *Ibid.*

Сама идеја наднационалног тужилаштва представља важну новину на плану унапређења институционалног оквира за сузбијање злоупотреба у органима, агенцијама и телима Уније. Европско јавно тужилаштво, на чијем челу би стајао главни (генерални) тужилац, располагало би непосредним извршним овлашћењима и имало би специјализовану надлежност за спровођење истрага, процесуирање и извођење пред националне судове починилаца кривичних дела против финансијских интереса Европске уније. Специјализована надлежност европског јавног тужилаштва била би надређена надлежности националних органа за спровођење закона, али би ова два нивоа надлежности у свакодневној пракси била „умрежена”, чиме би се избегло непотребно удвајање активности и нерационално коришћење ресурса. Европско тужилаштво би на централизован начин руководило истражним и кривичним поступком на територији целе Уније, али би кривични предмет потом на даље поступање предало у надлежност националног суда. Наднационални тужиоци би на територији земаља чланица, у сарадњи са националним полицијама и тужилаштвима, прикупљали доказе против осумњичених лица, како би у погодном тренутку покренули, руководили и координисали кривични поступак.<sup>12</sup> Описан механизам наднационалне тужилачке истраге заснован на хоризонталној и вертикалној сарадњи и координацији у великој мери би олакшао откривање и процесуирање сложених корупцијских мрежа са израженом транснационалном димензијом, које настају удруживањем наднационалних службеника и лица из више чланица Уније или трећих земаља. Вишенационалне координисане истраге потпомогнуте системом за размену криминалистичко-обавештајних података који се развија под окриљем Европола, требало би да отклоне постојеће оперативне, административне и техничке препреке на плану процесуирања кривичних дела против финансијских интереса Уније. Умрежавање наднационалног са националним нивоом органа гоњења и могућност непосредног учешћа европских јавних тужилаца у истрази на терену, побољшало би процес прикупљања судски валидних доказа и спречило евентуалне кривичнопроцесне недостатке и слабости, које би могла да искористи одбрана оптуженика. Примена модела обједињене национално-наднационалне тужилачке истраге могла би у пракси да наиђе на проблеме логистичке природе и да буде у извесној мери условљена спремношћу и могућностима националних полиција и других државних органа са

---

<sup>12</sup> Ibid., p. 67.



овлашћењима за сузбијање криминала да доделе људство и средства на испомоћ европским јавним тужиоцима у неком конкретном случају истраге. Ограничени капацитети националних полиција и њихови приоритети усмерени првенствено на решавање „домаћих” кривичних и других незаконитих дела, могли би да успоре или омету наднационално вођење истрага у случајевима сложених корупцијских механизма, који захтевају вишемесечну употребу специјалних истражних техника и метода. На пример, праћење или аудиовизуелно снимање осумњичених лица захтева средства и ангажовање одређеног броја полицијских инспектора са специјализованим знањем, што би отворило питање где је заправо оптимално повући границу у сарадњи националних полиција са Европским јавним тужилаштвом. Алтернативно решење би свакако било развијање стручних и техничких капацитета самог Европског јавног тужилаштва, што би значајно повећало буџетске издатке. Уговором из Лисабона предвиђена је могућност да се овлашћења европског јавног тужиоца прошире и на озбиљна кривична дела са прекограничном димензијом. Ипак, остаје ограничење у погледу ширења надлежности за које се захтева једногласна одлука Савета ЕУ и сагласност Европског парламента, што у осмишљавању стратегије и плана деловања европског јавног тужиоца може довести до подвајања чланица које се залажу за заштиту финансијских интереса Уније и оних које су мање заинтересоване.<sup>13</sup> Досадашња расправа о оснивању ове институције наговештава да би се влада у Лондону највероватније успротивила успостављању европског јавног тужиоца са надлежношћу која делимично задире у суверена права националних полиција и правосудних органа.<sup>14</sup> Насупрот томе, шпанска влада јасно је истакла намеру да убрза процес установљавања функције комунитарног тужилаштва у уверењу да само нова институција те врсте може да спречи да се понове проневере масовних размера, попут оних откривених током последње две године у Грчкој, које су делом допринеле буџетској кризи на нивоу целе Уније.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Sergio Carrera and Florian Geyer, “The Reform Treaty and Justice and Home Affairs: Implications for the common Area of Freedom, Security and Justice”, *CEPS Policy brief*, No. 141, August 2007, Centre for European Policy Studies, Интернет, [http://shop.ceps.eu/downfree.php?item\\_id=1535](http://shop.ceps.eu/downfree.php?item_id=1535), p. 6.

<sup>14</sup> Anthony Hook, “Why we need a European Public Prosecutor?”, *Liberal Democratic Voice*, 21 October 2010, Интернет, [www.libdemvoice.org/opinion-why-we-need-a-european-public-prosecutor-21710.html](http://www.libdemvoice.org/opinion-why-we-need-a-european-public-prosecutor-21710.html).

<sup>15</sup> Justyna Pawlak, “Spain calls for EU prosecutor to protect euro”, *Reuters*, web portal, 3 March 2010, Интернет, <http://in.reuters.com/article/2010/03/03/eu-euro-prosecutor-idINLDE6222G620100303>.

#### IV) „НИШТА НИЈЕ МОГУЋЕ БЕЗ ЉУДИ, НИШТА НЕ ТРАЈЕ БЕЗ ИНСТИТУЦИЈА”

Ово су речи једног од „очева оснивача” европске интеграције Жана Монеа (*Jean Monet*).<sup>16</sup> Уз претпоставку да институције битно одређују политички процес у сваком демократски уређеном систему, онда су оне још важније на нивоу Европске уније. Иако још, у суштини, експерименталног карактера, старе свега педесетак и мање година, наднационалне институције стварају нова правила, стандарде, врсте политичких и социјалних актера, преобликују старе и стварају нове интересе, те спајају политичке и друштвене интересе. Ма колико да су политички неутрално профилисане, попут администрације Европске уније, комунитарне институције, односно људи који их чине, развијају властите интересе и приоритете понекад неподударне интересима грађана. Одсуство оданости комунитарним интересима у крајњој линији води појави праксе различитих видова злоупотреба поверених јавних овлашћења, о чијој постојаности из године у годину сведочи откривање крупних корупцијских скандала у администрацији Уније. Стога не чуди што су грађани подозриви према еврократима и чини се да би питање демократског дефицита можда требало преформулисати у питање како да се унапреде јавни интегритет, ефикасност и делотворност јавних служби Уније и других делова наднационалног институционалног оквира. О институцијама не треба размишљати само као о зградама у којима раде људи, већ их треба сагледати у контексту прописа и процедура који обликују и усмеравају људско понашање. Лоше осмишљени прописи са много правних празнина, нејасноћа и недоречености, као и процедуре које не прате ефикасни контролни механизми, тешко да могу да спрече појаву волунтаристичког понашања мотивисаног личним и приватним интересима. Утолико је неопходно да постоји више добро конципираних и умрежених контролних механизма ван институције чије се деловање надзире. Није могуће позитивно оценити постојеће могућности репресивног деловања у правцу сузбијања злоупотреба у комунитарним институцијама, посебно администрацији Уније. Будући да је кривични прогон службеника Уније и даље у јурисдикцији земаља чланица, односно да не постоје наднационална полиција и правосуђе, Канцеларија Европске уније за борбу против проневера нема истражна овлашћења карактеристична за сличне националне органе власти. Релативно велики ризик откривања,

---

<sup>16</sup> Наведено према: John Peterson and Michael Shackleton (eds), *The Institutions of the European Union*, Palgrave, Basingstoke, 2002, p. 16.

проистекао из марљивог рада судија ревизора и истражитеља Канцеларије за борбу против проневера, умањен је незнатним ризиком од кривичног прогона комунитарног функционера или службеника, па самим тим и од затворске казне коју би пратило одузимање незаконито стечене имовине. Мали ризик претеже над великим материјалним користима које је могуће остварити злоупотребом поверених јавних овлашћења на плану располагања милионским средствима из буџета Уније, па ће корупцијска пракса остати привлачна за одређен број наднационалних функционера и службеника. Оснивање Европског јавног тужилаштва и његово функционално умрежавање са Канцеларијом за борбу против проневера, Европским судом ревизора, Европолем, Еуројустом и националним полицијама и правосудним органима, могло би у будућности да одигра значајну улогу у сузбијању корупције у раду администрације Уније. Наравно, под условом да се међу владама земаља чланица појави довољно снажна политичка воља за успостављањем институције ове врсте.

## V) ИЗВОРИ

- Bromley, Simon (ed.), *Governing the European Union*, Sage and the Open University, London, 2001.
- Broscheid, Andreas, and Coen, David, “Lobbying Systems in the European Union: A Quantitative Study”, *MPIfG Working Paper*, No. 06/3, May 2006, Интернет, [www.mpiifg.de/pu/workpap/wp06-3/wp06-3.html](http://www.mpiifg.de/pu/workpap/wp06-3/wp06-3.html).
- Greenwood, Justin, *Representing Interests in the European Union*, Palgrave MacMillan, Basingstoke and New York, 1997.
- “Eurobarometer 76: Public Opinion in the European Union”, December 2011, Directorate-General for Communication of the European Commission, Интернет, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb76/eb76\\_first\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb76/eb76_first_en.pdf).
- Кораћ, Срђан, *Интегритет наднационалног службеника Европске уније*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2010.
- Кораћ, Срђан, „Лобирање у институцијама Европске уније”, *Међународни проблеми*, Vol. LXII, бр. 2, 2010.
- Neyer, Jürgen, “Discourse and Order – On the Conditions of Governance in Non-Hierarchical Multi-Level Systems”, *Arena Working Papers*, WP 09/2002, Интернет, [www.arena.uio.no/publications/working-papers2002/papers/wp02\\_9.htm](http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2002/papers/wp02_9.htm).
- Nugent, Neill, *The European Commission*, Palgrave, Basingstoke, 2001.

- Peterson, John, and Bomberg, Elizabeth, *Decision-Making in the European Union*, MacMillan Press Ltd, Basingstoke and London, 1999.
- Schendelen, Rinus van, *Machiavelli in Brussels: The Art of Lobbying the EU*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2002.
- “Treaty establishing a Constitution for Europe”, *Official Journal of the European Union*, C 310, 16 December 2004, Интернет, [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2004/c\\_310/c\\_31020041216\\_en00550185.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2004/c_310/c_31020041216_en00550185.pdf).
- “Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community”, signed at Lisbon, 13 December 2007, *Official Journal of the European Union*, C 306, 17 December 2007, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:EN:HTML>.
- “Follow-up Report on the Green Paper on the criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor”, COM(2003) 128 final, 19 March 2003, Commission of the European Communities, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0128:FIN:en:PDF>.
- Harlow, Carol, “Citizen Access to Political Power in the European Union”, *Working Paper RSC*, No. 99/2, European University Institute, 1999, Интернет, [www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/99\\_2t.html](http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/99_2t.html).
- Хикс, Сајмон, *Политички систем Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2007.
- Carrera, Sergio, and Geyer, Florian, “The Reform Treaty and Justice and Home Affairs: Implications for the common Area of Freedom, Security and Justice”, *CEPS Policy brief*, No. 141, August 2007, Centre for European Policy Studies, Интернет, [http://shop.ceps.eu/downfree.php?item\\_id=1535](http://shop.ceps.eu/downfree.php?item_id=1535).
- Coen, David, “Lobbying in the European Union”, November 2007, Directorate-General Internal Policies, The European Parliament, Интернет, [www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?file=18208](http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?file=18208).

## VI) ЗНАЧАЈ ЗА СРБИЈУ

Испитивање будућих праваца унапређења постојећих нормативних и институционалних претпоставки за осигурање интегритета наднационалних службеника Европске уније остварује најмање два циља, значајна преваходно за транзиционе земље које се, попут Србије, налазе у почетној фази интеграционог процеса. Коруптивни обрасци понашања и сукоб интереса присутни у раду администрације Уније и лобистички механизми

којима пословни интереси највећих корпорација присутних на Заједничком тржишту утичу на креирање комунитарних прописа и политика, чини се да нису страни ни домаћем политичком процесу. Као ни на нивоу Европске уније, ни у Србији лобистичке активности нису правно уређене, па би указивање на тај проблем у овом раду требало да подстакне домаће политичке одлучиоце, творце политике реформе јавне управе, те стручну и ширу јавност на дискусију о томе како делотворно заштитити јавни интерес. Сазнања о начинима и специфичностима деловања администрације као дела институционалног оквира Уније неопходна су за правилно разумевање наднационалног политичког система и процеса креирања комунитарних јавних политика, јер ће у њих бити укључена и домаћа јавна управа након приступања ЕУ. Боље разумевање политичког система требало би да осигура квалитетније заступање интереса грађана Србије на наднационалном нивоу. Пошто Европска комисија и њој потчињена администрација измичу контроли држава чланица, Савета ЕУ и Европског парламента, спољна контролна улога осталих институција Уније неопходна је за ефикасно откривање, сузбијање и превенцију злоупотреба у раду комунитарне администрације. Обим и тежина до сада откривених коруптивних пракси превазилазе контролну моћ интерних механизма и процедура, па је неопходно успостављање Европског јавног тужилаштва ради ефикасног процесуирања службеника Уније. Како је оснивање ове наднационалне институције Лисабонским уговором остављено за сада само као могућност, о којој се не пише нити расправља у домаћим академским форумима, други циљ овог чланка је да упозна домаће јавне службенике са потенцијалним добробитима које би донеле посебне наднационалне истраге. Умрежено са механизмима Европола и Евројуста, Европско јавно тужилаштво би могло да има и значајну улогу у процесуирању случајева организованог криминала који прети финансијским интересима Европске уније, па је вероватно да би полиција и правосуђе Србије у оквиру интеграционог процеса били позвани да сарађују у вођењу наднационалних истрага. Такође је вероватно да би Европски јавни тужиоци у сарадњи са српским колегама имали важну улогу у откривању и процесуирању злоупотреба средстава из фондова ЕУ намењених улагању у пројекте на територији наше државе.