

UDK: 343.122(4-672EU)
Bibliid:1451-3188, 18 (2019)
God XVIII, br. 70, str. 27–52

Izvorni naučni rad
Primljen 31. avgusta 2019.
Odobren 1. oktobra 2019.

OSNIVANJE KANCELARIJE EVROPSKOG JAVNOG TUŽIOCA - RAĐANJE NOVOG UTICAJNOG AKTERA U EVROPSKOM SISTEMU UPRAVLJANJA NA VIŠE NIVOA?

*Dragana DABIĆ**

Apstrakt: Države Evropske unije (EU), nakon decenija planiranja i pregovora, konačno su se sporazumele da putem postupka bliže (ubrzane) saradnje osnuju Kancelariju evropskog javnog tužioca koja će biti nadležna da vrši istrage, krivično goni i podiže optužnice protiv izvršilaca krivičnih dela ugrožavanja finansijskih interesa EU, odnosno da štiti integritet evropskog budžeta. Iako na prvi pogled deluje da je konačni dogovor u vezi sa formiranjem nadnacionalnog tužilaštva došao u vidu bledog političkog kompromisa, pretpostavka od koje se u radu polazi je da centralizacija nadležnosti na evropskom nivou odlučivanja napreduje. Cilj rada je dvojak. Polazni cilj je predstavljanje karakteristika novog aktera na osnovu izvora prava EU. Nakon toga, na kritičkoj osnovi razmatraju se šire implikacije osnivanja Evropskog tužilaštva, u prvom redu očekivanja u pogledu daljeg širenja njegovih nadležnosti. Iako su njegova potencijalno revolucionarna ovlašćenja (direktno dejstvo odluka na pojedince u osjetljivoj materiji krivičnog prava) ograničena na relativno usku oblast, koja je uveliko premrežena delovanjem drugih tela i agencija EU, pojava novog nadnacionalnog aktera se analizira u političkom kontekstu oživljenih integrativnih procesa nakon godina krize. Kako je i sam Lisabonski ugovor predvideo takvu mogućnost, u radu se zaključuje da je osnovano očekivati da u dogledno vreme nadležnost Evropskog tužilaštva bude proširena i na druge vidove ozbiljnog kriminala koji ima prekograničnu dimenziju.

Ključne reči: Kancelarija evropskog javnog tužioca, nadnacionalno tužilaštvo, krivično pravo EU, finansijski interesi EU, postupak bliže saradnje, Treći stub EU.

* Autorka je istraživač-saradnik u Institutu za međunarodnu politiku i privredu u Beogradu.
E-mail: ddabic@diplomacy.bg.ac.rs.

Rad je realizovan u okviru projekta „Srbija u savremenim međunarodnim odnosima: Strateški pravci razvoja i učvršćivanja položaja Srbije u međunarodnim integrativnim procesima – spoljnopolički, međunarodni ekonomski, pravni i bezbednosni aspekti“, Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja br. 179029.

1) UVOD

Istoričari evropske integracije skloni su da usvajanje Ugovora iz Mastrihta posmatraju kao ključnu etapu u napredovanju projekta „sve bliže unije naroda Evrope“. Njime su udarene smernice za nekoliko uporednih pravaca razvoja evropske integracije. Novi projekti (ekonomska i monetarna unija, politika proširenje, spoljni poslovi, odbrana, pravosuđe, policijska saradnja i dr.) pokazali su se, neki više a neki manje, delotvornim, ali jedno je izvesno – od tada nadnacionalno upravljanje nalazi put ka svim porama nacionalnih sistema država članica. Za razliku od nekadašnjeg drugog stuba (oblast saradnje država članica u spoljnoj i bezbednosnoj politici) koji su, čini se, mimoišle korenite izmene, i koji i danas uglavnom počiva na modelu međudržavne saradnje u materiji nekadašnjeg trećeg stuba, svaka nova izmena osnivačkih ugovora oduzimala je evropskim državama delić suvereniteta. Isprva ograničena saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova, preobrazila se u zajednički evropski „Prostor slobode, bezbednosti i pravde“.¹

U sklopu analiza promena koje je iznedrila poslednja revizija Osnivačkog akta, izneta je ocena da „komunitarizacija“ nekadašnjeg trećeg stuba, praćena izmenjenom pravnom osnovom „Prostora slobode, bezbednosti i pravde“, predstavlja možda i najrevolucionarnije dostignuće Lisabonskog ugovora.² Pažnju akademske misli naročito su privukle odredbe Ugovora kojima je postavljen pravni osnov za uspostavljanje naddržavnog Evropskog tužilaštva. Reč je o odredbama čl. 86 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (EU, Unija), gde se, pored ostalog, navodi da „za borbu protiv prestupa koji pogađaju finansijske interese Unije, Savet odlučujući u skladu sa posebnom zakonskom procedurom, može osnovati Evropsko tužilaštvo (...)“. Prema pojedinim autorima, budući da se radi o prvom evropskom telu nadležnom da donosi odluke koje se odnose neposredno na pojedince u osetljivoj materiji krivičnog prava, osnivanje Kancelarije evropskog javnog tužioca moglo bi čak da dovede do „kopernikanske revolucije“ u istoriji evropskog krivičnog prava.³

¹ Na sastancima Evropskog saveta u Beču i Tampereu (1998. i 1999) odobren je akcioni plan kojim se predviđa stvaranje zona slobode, bezbednosti i pravde. U planu je „zona slobode“ definisana tako da podrazumeva slobodno kretanje ljudi, kao i zaštitu osnovnih prava i borbu protiv svih vidova diskriminacije. „Zona bezbednosti“ je označena kao skup zajedničkih politika za borbu protiv kriminala, posebno terorizma, trgovine ljudima, oružjem i drogom i protiv korupcije i pronevere. „Zona pravde“ pak podrazumeva jednak pristup pravdi za sve građane Unije i saradnju između vlasti država članica u građanskim stvarima i ustanovljavanje minimuma zajedničkih pravila koja obuhvataju kriminalne radnje, krivične postupke i kazne. Sajmon Hiks, *Politički sistem Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2007, str. 326.

² Dražen Maravić, „Lisabonski ugovor i promene u Prostoru slobode, bezbednosti i pravde“, u: Tanja Mišćević (ur.) *Ugovor iz Lisabona – Sigurna luka ili početak novog putovanja?*, Beograd, Službeni glasnik, 2010, str. 113.

Iako na prvi pogled deluje da je konačni dogovor država članica u vezi sa formiranjem Evropskog tužilaštva došao u vidu razvodnjenog političkog kompromisa, pretpostavka od koje se u radu polazi je da centralizacija nadležnosti na evropskom nivou odlučivanja napreduje. Štaviše, udaren je temelj za eventualno preuzimanje novih nadležnosti od strane Kancelarije evropskog javnog tužioca u budućnosti i dat podsticaj idejama i planovima o razvoju krivičnog prava EU. Cilj ovog rada je dvojak. Dok se čeka izbor prvog glavnog evropskog tužioca, kao i da Kancelarija postane operativna, biće predstavljene karakteristike novog aktera polazeći od izvora prava EU. Nakon toga, razmatraju su šire implikacije osnivanja Evropskog tužilaštva, u prvom redu očekivanja u pogledu daljeg širenja njegovih nadležnosti. U prvom delu rada predloženi su razlozi kojima su se uključeni akteri rukovodili u donošenju odluke o uspostavljanju Kancelarije. Drugi deo je posvećen važnim pitanjima u vezi sa njenom unutrašnjom organizacijom i nadležnostima, da bi, napokon, u trećem delu osnivanje Kancelarije stavljeno u kontekst oživljavanja integrativnih procesa nakon decenije sistemske krize EU.

2) RAZLOZI USPOSTAVLJANJA KANCELARIJE EVROPSKOG JAVNOG TUŽIOCA

Intenzivne rasprave o potrebi da se osnuje Evropsko tužilaštvo u evropskim krugovima vodile su se duže od 20 godina.⁴ Od početka se kao centralni zadatak, koji bi mu bio namenjen, izdvojila zaštita finansijskih interesa Unije.⁵ Nekoliko evropskih institucija i tela je uveliko uključeno u borbu protiv zloupotreba i pronevera sredstava iz budžeta EU, odnosno grade režim zaštite finansijskih interesa Unije. Reč je o Evropskoj kancelariji za borbu protiv finansijskih prestupa (OLAF)⁶, Evropskoj kancelariji za pravosudnu saradnju (EUROJUST), Evropskoj

³ Fabio Giuffrida, „The European Public Prosecutor’s Office: King without kingdom?“, *CEPS Research report, No 2017/03*, February 2017, p. 1.

⁴ Okosnicom akademskih debata smatra se projekat grupe profesora i stručnjaka *Corpus juris* iz 1997. godine. Mireille Delmas-Marty et al., *Corpus Juris: Introducing Penal Provisions for the Purpose of the Financial Interests of the European Union*, Economica, Paris, 1997. O napredovanju planova, kao i o predlogu Komisije u vezi sa uspostavljanjem Kancelarije evropskog javnog tužioca, videti u: Jelena Šuput, „Uspostavljanje Kancelarije evropskog javnog tužioca“, *Evropsko zakonodavstvo*, br. 52-53, Beograd, 2015, str. 42-58.

⁵ „Finansijski interesi Unije“ su „celokupan prihod, rashodi i imovina koji su obuhvaćeni budžetom Unije i budžetima institucija, organa, kancelarija i agencija uspostavljenih na osnovu Ugovora i budžetima kojima oni upravljaju ili nad njima vrše nadzor, odnosno sav prihod, rashodi i imovina koji su putem njih stečeni, ili se u te budžete moraju uplatiti.“ Videti: Uredba Saveta EU 2017/1939 čl. 2. stav 1. tač. 3.

⁶ OLAF je akronim naziva na francuskom *Office européen de Lutte Antifraude*. Ovlašćen je da u punoj nezavisnosti sprovodi: interne istrage – unutar institucija EU ili tela finansiranih iz

policijskoj kancelariji (EUROPOL), Sudu pravde EU i Računskom sudu. U čemu se onda ogleda potreba za novim institucionalnim akterom čija bi ovlašćenja bila ograničena na oblast koja je već gusto premrežena ovlašćenjima drugih tela?

Prema zvaničnim podacima EU, države članice izgube najmanje 50 milijardi evra prihoda od PDV-a svake godine zbog transnacionalnih prevara, dok je samo u toku 2015. godine zloupotrebjeno preko 600 miliona evra iz strukturnih fondova EU.⁷ Kriminalne radnje koje pogađaju finansijske interese EU, po pravlu su složene i uključuju kriminalce iz nekoliko država članica. Do osnivanja Evropskog tužilaštva samo su nacionalne vlasti mogle da istražuju takve zločine. Pored činjenice da se njihova jurisdikcija ograničava na nacionalnoj teritoriji, problem predstavljaju i sistemi krivičnog prava koji se razlikuju od države do države (npr. u pogledu istražnih ovlašćenja, prihvatljivosti dokaza, zaštite prava osumnjičenih itd.), dugotrajni postupci pravosudne saradnje, birokratizacija, jezičke barijere, različiti prioriteti tužioca iz različitih članica itd. Evropska komisija je iznela procenu da je povraćaj proneverenih sredstava izrazito nizak (ispod 10%), usled okolnosti da je krivično gonjenje počinitelaca krivičnih dela protiv budžeta EU za vlasti u nizu država članica od sekundarnog značaja.⁸ Dakle, uprkos načelnoj ugovornoj obavezi država da, radi zaštite finansijskih interesa Unije, preduzimaju mere istovetne onim koje preduzimaju za borbu protiv prevara u cilju zaštite sopstvenih finansijskih interesa,⁹ praktični rezultati zaštite budžeta Unije nisu bili zadovoljavajući. Kako niti OLAF, niti EUROJUST nemaju pravo pokretanja krivičnih istraga, ili krivičnog gonjenja, u državama, navedene teškoće su jedino mogle biti prevaziđene osnivanjem novog centralizovanog evropskog tela.

Primarnu dodatu vrednost osnivanja Kancelarije evropskog javnog tužioca trebalo bi tražiti u uspostavljanju koherentnog evropskog odgovora na određene transnacionalne kriminalne radnje i u prevazilaženju prepreka koje nameće

budžeta Unije; i spoljne istrage – u državama članicama i trećim državama, na osnovu zaključenih ugovora o saradnji. Krajnji rezultat njegovih istraga su preporuke, koje nisu obavezujuće za države članice.

⁷ Izvor: „European Public Prosecutor’s Office“, Internet, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eppo/>, 7.8.2019. Kratku analizu izveštaja Komisije o uočenim nepravilnostima u državama članicama u vezi sa zaštitom finansijskih interesa Unije iz godine u godinu, videti u: Sanja Jelisavac Trošić and Jelena Kostić, „Establishing the European Public Prosecutor’s Office and suppression of criminal offences against the EU financial interests“, in: Dunja Duić, Tunjica Petrašević, Ante Novokment (eds), *EU and comparative law issues and challenges series*, Vol. 3, Faculty of Law Osijek, 2019, pp. 697-698.

⁸ Commission Staff Working Document Executive Summary of the Impact Assessment Accompanying the Document Proposal for a Council Regulation on the Establishment of the European Public Prosecutor’s Office, SWD(2013) 275 final, Brussels, 17.7.2013, p. 2.

⁹ Videti: čl. 325, stav 2 Ugovora o funkcionisanju EU.

fragmentacija krivičnih zakonodavstava i krivičnih postupaka unutar EU.¹⁰ Međutim, kako se protivpravno korišćenje budžetskih sredstava EU uglavnom dešava na teritoriji zemalja članica (npr. u slučaju pronevere podsticaja namenjenih farmerima u okviru Zajedničke poljoprivredne politike ili sredstava iz strukturnih fondova), nimalo ne čudi njihov oprezan stav spram pojave novog centralnog autoriteta koji bi mogao da odlučuje o istrazi, krivičnom gonjenju i podizanju optužnice protiv njihovih građana osumnjičenih da su ugrozili finansijske interese EU. Iz šire perspektive posmatrano, opredeljenje za naddržavno tužilaštvo znači davanje dozvole (doduše, u tačno ograničenoj, uskoj oblasti) za uplitanje u utvrđivanje prioriteta i pokretanje akcija u politički osetljivom domenu nacionalnog krivičnog prava,¹¹ kao i (pre)ispitivanje principa i prakse „dobrog upravljanja“ u državama članicama.

U 2017. godini 16 država, nakon godina diskutovanja i pregovaranja u Savetu ministara (Savet za pitanja saradnje u pravosudnim i unutrašnjim poslovima), odvažilo se da započne postupak ubrzane (bliže) saradnje, kako bi se osnovala Kancelarija evropskog javnog tužioca radi efikasnijeg hvatanja u koštac sa proneverama na nivou EU.¹² Njima se naknadno pridružilo još četiri države,¹³ tako da je za 20 zemalja članica Uredba Saveta EU 2017/1939 o sprovođenju pojačane saradnje u vezi sa osnivanjem Kancelarije evropskog javnog tužioca stupila na snagu 12. oktobra 2017. godine.¹⁴ Nekoliko meseci kasnije, Holandija i Malta su donele odluku da podrže osnivanje Kancelarije, čime je broj članica koje učestvuju u ovoj potencijalno dalekosežnoj nadnacionalnoj inicijativi porastao na 22. Poslednja u nizu članica koja je izrazila zainteresovanost da se pridruži je Švedska.¹⁵ Ukoliko

¹⁰ Katalin Ligeti and Michele Simonato, „The European Public Prosecutor’s Office: Towards a truly European Prosecution Service?“, *New Journal of European Criminal Law*, Vol. 4, Issue 1–2, 2013, p. 9.

¹¹ U literaturi se često nailazi na postulat da je krivično pravo najjači, a neki će reći i poslednji, bastion tradicionalnog koncepta suverenosti države. Aleksandra Čavoški i Mario Reljanović, *Ideja krivičnog prava EU*, Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, Beograd, 2011, str. 69.

¹² Belgija, Bugarska, Kipar, Češka, Finska, Francuska, Grčka, Hrvatska, Litvanija, Luksemburg, Nemačka, Portugalija, Rumunija, Slovačka, Slovenija i Španija su od početka izrazile spremnost za učešće u uspostavljanju Kancelarije.

¹³ Reč je o Letoniji, Estoniji, Austriji i Italiji.

¹⁴ Council Regulation 2017/1939 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor’s Office, 2017, OJ L283/1.

¹⁵ Videti govor švedskog predsednika Vlade u Evropskom parlamentu od 3. aprila 2019. god. „Moja Vlada će predložiti švedskom parlamentu da se Švedska pridruži Kancelariji evropskog javnog tužioca kako bi doprinela borbi protiv korupcije i pronevere sredstava EU“. „Speech by Prime Minister Stefan Lofven in European Parliament 3 april 2019“, Brussels, 3 April 2019, Internet, <https://www.government.se/speeches/20192/04/speech-by-prime-minister-stefan-lofven-in-european-parliament-3-april-2019/>, 3.8.2019. godine.

izuzmemo Dansku, Ujedinjeno Kraljevstvo i Irsku koje uživaju poseban režim, odnosno zvanična izuzeća u pogledu učešća u zajedničkom evropskom „prostoru slobode, bezbednosti i pravde“,¹⁶ ostale članice su slobodne da se pridruže naknadno, saglasno odredbama čl. 328 Ugovora o funkcionisanju EU kojima je regulisan postupak bliže saradnje. Uočljivo je da su jedine nepomenute ostale Mađarska i Poljska. Imajući u vidu tamošnje trenutne političke okolnosti, ne bi trebalo očekivati da se one priključe u skorije vreme. Naime, reč je o dvema članicama čije Vlade već nekoliko godina unazad prednjače u borbi sa Komisijom i evropskim parlamentarcima u pogledu optužbi za kršenje liberalno-demokratskih normi i fundamentalnih vrednosti na kojima je Unija sazdana.¹⁷ Od članica koje odluče da ne uzmu učešće u bližoj saradnji očekuje se da ne ometaju njeno sprovođenje, poštujući princip lojalne saradnje.¹⁸

U teoriji je postavljeno pitanje – da li se ovakav vid uspostavljene ubrzane saradnje može smatrati dobrim rešenjem? Istovremeno je izneto mišljenje da odvojeni sistem za gonjenje učinilaca krivičnih dela, koji pogađaju finansijske interese Unije, može da dovede do većih problema u praktičnom ostvarivanju nadležnosti Evropskog javnog tužioca. To je posebno verovatno u onim slučajevima kada neko od krivičnih dela u nadležnosti Kancelarije ima inostrani element koji može da obuhvati i državu članicu koja nije učestvovala u ubrzanoj saradnji.¹⁹ Štaviše, unifikacija krivičnog zakonodavstva samo između država članica koje učestvuju u predmetnoj ubrzanoj saradnji može da naruši dalji napredak u unifikaciji krivičnog zakonodavstva u Uniji.²⁰ Ipak, činjenica da broj učesnika znatno premašuje minimalni uslov od devet zemalja, donekle relativizuje opravdanu bojazan da bi napredovanje diferencirane integracije moglo da rezultira dodatnim usložnjavanjem, već kompleksnog sistema upravljanja EU.

¹⁶ Opširnije o posebnom položaju Danske, koji se razlikuje od položaja Ujedinjenog Kraljevstva i Irske, u materiji koja je nekada potpadala pod treći stub, pogledati u: Aleksandra Čavoški i Mario Reljanović, *Ideja krivičnog prava EU*, op. cit., str. 46-51.

¹⁷ U evropskim krugovima sve su jači glasovi onih koji upozoravaju da istočoevropski lideri, jedan za drugim, vuku autoritarne poteze, implicitno (u nekim slučajevima čak i eksplicitno) se odričući principa liberalne demokratije, a da pritom crpe ogromne koristi iz ekonomskih sloboda na zajedničkom tržištu i finansijske resurse iz zajedničkih evropskih fondova. Detaljnije u: Dragana Dabić, „Križa demokratije u Istočnoj Evropi: (ne)uspešna politička integracija novih članica?“, *Međunarodni problemi*, Vol. LXXI, No. 2/2019, str. 188-215.

¹⁸ Više o principu lojalne saradnje u kontekstu diferencirane integracije (varijabilne geometrije), videti u: Alberto Miglio, „Differentiated integration and the principle of loyalty“, *European Constitutional Law Review*, Vol. 14, Issue 3, September 2018, pp. 475-498.

¹⁹ Aleksandra Čavoški i Mario Reljanović, *Ideja krivičnog prava EU*, op. cit., str. 36.

²⁰ Ibid.

3) SADRŽINA UREDBE O OSNIVANJU KANCELARIJE EVROPSKOG JAVNOG TUŽIOCA

Osnivački akt Kancelarije evropskog javnog tužioca – napred pomenuta Uredba Saveta EU 2017/1939 je akt legislativne, konstitutivne i obavezne pravne prirode. U celosti je obavezna i neposredno se primenjuje samo u državama koje učestvuju u pojačanoj saradnji u osnivanju Kancelarije, ili na osnovu odluke donete u skladu sa odredbama čl. 331 Ugovora o funkcionisanju EU. Njome su uređena pravila o radu Kancelarije. Obimna je i detaljna, sa očiglednim nastojanjima njenih kreatora da se nesmetano primenjuje u praksi.²¹

U okviru osnovnih zadataka Kancelarija je odgovorna za istragu, krivično gonjenje i podizanje optužnice protiv učinilaca i učesnika krivičnih dela koja utiču na finansijske interese Unije, a koja su predviđena Direktivom 2017/1371 Evropskog parlamenta i Saveta od 5. jula 2017. godine o suzbijanju prevara učinjenih protiv finansijskih interesa Unije krivičnopravnim sredstvima²² i određena predmetnom uredbom. U tom smislu Kancelarija sprovodi istrage, preduzima radnje krivičnog gonjenja i obavlja funkcije tužioca pred nadležnim sudovima država članica do konačnog zaključenja predmeta. U pomenutoj Direktivi sadržana su minimalna pravila za definisanje krivičnih dela u vezi sa zaštitom finansijskih interesa Unije. Pojedini autori su stava da bi znatno bolje rešenje predstavljalo definisanje krivičnih dela u samoj Uredbi o osnivanju Kancelarije.²³ Tako bi na najbolji način bio obezbeđen uniformni mandat nove Kancelarije, s obzirom na to da stupanje na snagu direktive zahteva transpoziciju u nacionalno zakonodavstvo.

Kancelarija će započeti sa vršenjem istražnih zadataka i zadataka krivičnog gonjenja od datuma koji Komisija utvrdi svojom odlukom, na predlog glavnog evropskog tužioca, nakon osnivanja Kancelarije. Taj datum ne može biti pre isteka tri godine od datuma stupanja na snagu Uredbe, što praktično znači da će biti

²¹ U strukturalnom smislu, Uredba ima uvodni i normativni deo, sa ukupno XI poglavlja. U uvodnom delu se ukazuje na pravni osnov, razloge donošenja, istorijski pristup, međusobnu povezanost sa drugim legislativnim aktima i na druga pitanja. U normativnom delu se uređuju sledeća pitanja: predmet i definicije koje se primenjuju za potrebe Uredbe; osnivanje, zadaci i osnovna načela Kancelarije; položaj, struktura i organizacija; nadležnosti i izvršavanje nadležnosti Kancelarije; procesna pravila o istražnom postupku, istražnim merama, krivičnom gonjenju i alternativama krivičnog gonjenja; procesni zaštitni mehanizmi; obrada informacija; zaštita podataka; finansijske i odredbe o osoblju; odredbe o odnosima Kancelarije sa partnerima; i opšte odredbe.

²² Directive (EU) 2017/1731 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 198/29.

²³ András Csúri, „The Proposed European Public Prosecutor's Office – from a Trojan Horse to a White Elephant?“, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 18 (2016), p. 150.

potrebno najmanje tri godine za osnivanje Kancelarije i za otpočinjanje sa njenim aktivnostima. Poznato je da predstavnici Vlada i diplomate u Briselu lobiraju kako bi njihovi državljani zauzeli ključne pozicije u evropskim institucijama. Međutim, izbor prvog glavnog evropskog tužioca doveo je do neobične situacije. Poslanici Evropskog parlamenta izabrali su bivšu rumunsku tužiteljku Lauru Kovesi (*Laura Codruta Kövesi*), izazivajući institucionalni zastoj jer pozicija ne može biti popunjena dok se i Savet ne složi. Naime, kako je Kovesi zaslužna za istrage korupcije na najvišem nivou, od kojih su neke rezultirale zvučnim hapšenjima, rumunska Vlada ne želi da podrži izbor svoje državljanke.²⁴

Kancelarija se osniva kao telo Unije, sa svojstvom pravnog lica, a dužna je da uspostavi i održava blizak odnos sa EUROJUST-om, na čiju se podršku oslanja saglasno članu 100 Uredbe, zatim OLAF-om i EUROPOL-om, a u okvirima njihovih mandata i razvoja međusobnih operativnih, administrativnih i upravljačkih veza. Zapaža se da su rešenja o statusu Kancelarije iz odredaba Uredbe u pogledu organizacionog načela i samostalnosti nadmašila rešenje iz Lisabonskog ugovora, jer je tamo predviđeno da Savet može osnovati Evropsko javno tužilaštvo „u okviru Eurojusta“.²⁵ Kancelarija ima svojstvo subjekta u pravu u svakoj državi članici Unije, u obimu koji se priznaje pravnim licima, u skladu sa nacionalnim pravom. Sedište Kancelarije je u Luksemburgu.

3.1. Unutrašnja organizacija Kancelarije evropskog javnog tužioca

Kako je institucionalni dizajn Kancelarije presudan za njen status i ovlašćenja, kao i odnos sa drugim organima i agencijama EU, na ovom mestu je značajno uputiti na tri glavna teorijska modela koja su se izdvojila tokom diskusija koje su prethodile usvajanju predmetne Uredbe.²⁶ Reč je o idealnim tipovima, koji se široko mogu označiti kao maksimalni, minimalni i srednji model, polazeći od vertikalne integracije, odnosno podele vlasti između nivoa država članica i nivoa EU. Naposljetku, Komisija i države članice su se opredelile za „srednji“ ili „integrisani“ model, koji suštinski predstavlja razradu režima predloženog u *Corpus juris* studiji, i koji nastoji da sažme potrebu za hijerarhijskom strukturom u istražnoj fazi, uz istovremeno uvažavanje posebnosti nacionalnih pravnih poredaka i nacionalnog suvereniteta. Slikovito objašnjeno – „glava“ novog evropskog tela će se nalaziti na

²⁴ Opširnije u: Lili Bayer, „The strange saga of Europe’s hunt for a prosecutor“, <https://www.politico.eu/article/eu-prosecutor-saga-laura-codruta-kovesi-jean-francois-bohnert/>, 22.8.2019. godine.

²⁵ Videti: čl. 86 tačka 1 Ugovora o funkcionisanju EU.

²⁶ O ovome detaljno videti u: Katalin Ligeti and Michele Simonato, „The European Public Prosecutor’s Office: Towards a truly European Prosecution Service?“, op. cit., pp. 12-17.

centralnom nivou, dok će njegove „ruke“ (ili „oružje“ – eng. *arms*) biti delegirani tužioci u državama članicama.²⁷

Prema usvojenom rešenju u Uredbi, Evropsko tužilaštvo je nedeljivi organ Unije i funkcionira kao jedinstvena kancelarija, ali sa decentralizovanom unutrašnjom organizacijom. Dok se centralni nivo sastoji od centralne kancelarije u Luksemburgu, dotle je decentralizovani nivo smešten u državama članicama. Dok centralna kancelarija obuhvata kolegijum, stalna veća, glavnog evropskog tužioca, zamenika glavnog evropskog tužioca, evropske tužioce i upravnog direktora, dotle se decentralizovani nivo sastoji od delegiranih evropskih tužioca smeštenih u državama članicama.

Kolegijum Kancelarije čine glavni evropski tužilac i po jedan evropski tužilac iz svake države članice, a dužan je da se sastaje redovno i odgovoran je za opšti nadzor nad aktivnostima Kancelarije. Aktivnosti realizuje preko sastanaka, kojima predsedava glavni evropski tužilac, i odgovoran je za njihovu pripremu. Kolegijum je ovlašćen da formira stalna veća, na predlog glavnog evropskog tužioca, saglasno unutrašnjem poslovniku Kancelarije. Takođe, donosi unutrašnji poslovnik Kancelarije, kojim detaljnije utvrđuje odgovornost za izvršavanje funkcija članova kolegijuma i osoblja Kancelarije. Dalje, odlučuje o strateškim pitanjima i opštim pitanjima koja su proizašla iz pojedinačnih predmeta, naročito radi obezbeđenja koherentnosti, delotvornosti i doslednosti u politici krivičnog gonjenja Kancelarije širom država članica, ali i o drugim pitanjima koja su navedena u Uredbi. Važno je istaći da Kolegijum nije ovlašćen da donosi operativne odluke u pojedinačnim predmetima.²⁸ U postupku odlučivanja kolegijuma, osnovno pravilo je da donosi odluke „običnom većinom glasova“, osim ako nije drugačije predviđeno Uredbom. Svaki član kolegijuma ima jedan glas i dato mu je pravo da zatraži glasanje o svim pitanjima o kojima odlučuje kolegijum. Za slučaj da se glasovi u postupku glasanja podele, odlučujući je glas glavnog evropskog tužioca, u svim pitanjima o kojima odlučuje kolegijum.

Stalnim većima predsedava glavni evropski tužilac ili jedan od njegovih zamenika, ili evropski tužilac koji je imenovan za predsedavajućeg, saglasno unutrašnjem poslovniku Kancelarije. Stalna veća imaju, uz predsedavajućeg, dva dodatna stalna člana. Uredbom je određeno da se broj stalnih veća, njihov sastav, kao i podela nadležnosti između njih, određuju u skladu sa unutrašnjim poslovnikom Kancelarije, s tim da treba uzeti u obzir funkcionalne potrebe Kancelarije. Zahtev je da se unutrašnjim poslovnikom obezbedi ravnomerna raspodela radnog opterećenja na osnovu sistema „slučajne dodele predmeta“, a samo u izuzetnim slučajevima, radi pravilnog funkcionisanja Kancelarije, treba

²⁷ Ibid., p. 15.

²⁸ Uredba Saveta EU 2017/1939, čl. 9, tačka 2.

uspostaviti postupke kako bi se glavnom evropskom tužiocu omogućilo da odluči da odstupi od načela slučajne dodele predmeta.

Osnovne nadležnosti stalnih veća su da usmeravaju istrage i krivično gonjenje koje sprovode delegirani evropski tužioci, kao i da obezbeđuju njihovu koordinaciju u prekograničnim predmetima i obezbede sprovođenje odluka koje donese kolegijum. Takođe, stalna veća odlučuju, nakon preispitivanja nacrtu odluke koju je predložio delegirani evropski tužilac koji vodi predmet, o sledećim pitanjima: podizanju optužnice, odbacivanju predmeta, primeni pojednostavljenog postupka krivičnog gonjenja i davanju uputstva delegiranom evropskom tužiocu da postupa u cilju konačnog zaključenja predmeta, upućivanju predmeta nacionalnim organima i ponovnom pokretanju istrage. Ukoliko je potrebno, stalna veća mogu donositi i sledeće odluke: o davanju uputstva delegiranom evropskom tužiocu da pokrene istragu i da ostvari pravo na preuzimanje predmeta, o upućivanju kolegijumu strateških ili opštih pitanja koja proizlaze iz pojedinačnih predmeta, o dodeli predmeta, o preraspodeli predmeta i o odobrenju odluke evropskog tužioca da sam sprovede istragu. Na kraju, kada deluje preko evropskog tužioca koji nadzire istragu ili krivično gonjenje, nadležno stalno veće može u konkretnom slučaju i u skladu sa primenljivim nacionalnim pravom, davati uputstva delegiranom evropskom tužiocu koji vodi predmet, kada je to potrebno radi delotvornog vođenja istrage ili krivičnog gonjenja u interesu pravde, ili kako bi se osiguralo koherentno funkcionisanje Kancelarije.²⁹

Kakav je postupak odlučivanja stalnog veća? Pravilo je da ono donosi odluke običnom većinom. Svaki član veća ima jedan glas. Celokupni materijal o predmetu o kome se glasa dostupan je veću, na njegov zahtev, a radi pripremanja odluka. Veće glasa na zahtev svakog od svojih članova. U slučaju da se glasovi podele, odlučujući je glas predsedavajućeg. U glasanju učestvuju, uz stalne članove veća, i evropski tužilac koji nadzire istragu ili krivično gonjenje. Evropskom tužiocu je priznato pravo glasa, osim u slučaju kad je reč o odukama veća u vezi sa delegiranjem ovlašćenja ili njihovom povlačenju, dodeli i preraspodeli ovlašćenja, podizanju optužnice i dr. Takođe je predviđena i primena načela delegiranja nadležnosti. Naime, u situacijama kada se ono može valjano opravdati pozivanjem na stepen težine krivičnog dela ili složenosti postupka u pojedinačnom predmetu, stalnim većima je dopušteno da donesu odluku da delegiraju odlučivanje u vezi sa krivičnim delom koje je prouzrokovalo, ili bi moglo prouzrokovati, štetu finansijskim interesima Unije u iznosu manjem od 100.000 evra.³⁰

Glavni evropski tužilac je po svom položaju „rukovodilac“ Kancelarije, jer organizuje njen rad, vodi aktivnosti i donosi odluke u skladu sa Uredbom i

²⁹ Uredba Saveta EU 2017/1939, čl. 10.

³⁰ Uredba Saveta EU 2017/1939, čl. 10, tačka 7.

unutrašnjim poslovnikom. Takođe, zastupa Kancelariju prema institucijama Unije, državama članicama i trećim stranama, a dopušteno mu je da svoje zadatke u vezi sa zastupanjem delegira jednom od zamenika glavnog evropskog tužioca ili evropskom tužiocu. Bira se među kandidatima na mandat od sedam godina i može da bude biran uzastopce i više puta. Imenuju ga zajedničkom saglasnošću Evropski parlament i Savet, a Savet donosi odluku običnom većinom. Kandidati za glavnog evropskog tužioca su ona lica koja su: aktivni članovi javnog tužilaštva ili pravosudnih organa država članica, ili su aktivni evropski tužioci; čija se nezavisnost ne dovodi u pitanje; koji imaju kvalifikacije potrebne za imenovanje na najviše tužilačke ili pravosudne funkcije u svojim državama i imaju odgovarajuće praktično iskustvo stečeno u nacionalnim pravnim sistemima, finansijskim istragama i međunarodnoj pravosudnoj saradnji u krivičnim stvarima, ili su vršili dužnost evropskog tužioca; i koji imaju dovoljno rukovodećeg iskustva i kvalifikacije za to radno mesto.³¹ Izbor se zasniva na javnom konkursu i objavljuje se u Službenom listu Evropske unije. Nakon toga, komisija za izbor³² sastavlja popis kvalifikovanih kandidata koji su ušli u uži izbor koji se podnosi Evropskom parlamentu i Savetu. Na zahtev Evropskog parlameta, Saveta ili Komisije, Sud pravde EU može da razreši dužnosti glavnog evropskog tužioca, pod uslovom da zaključi da više ne može da obavlja svoje dužnosti ili da je kriv za tešku povredu službene dužnosti. On je u potpunosti odgovoran za obavljanje svojih dužnosti rukovodioca Kancelarije i u tom svojstvu snosi ukupnu institucionalnu odgovornost za opšte aktivnosti prema Evropskom parlamentu, Savetu i Komisiji. Iz redova evropskih tužioca imenuju se dva zamenika glavnog evropskog tužioca, kako bi mu pomagali u obavljanju dužnosti i zamenjivali ga u slučaju odsutnosti ili sprečenosti. Njih imenuje Kolegijum na obnovljivi mandat od tri godine, s tim da mandati ne mogu trajati duže od trajanja njihovih mandata kao evropskih tužilaca.

Evropski tužioci su ovlašćeni i dužni da u ime stalnog veća i u skladu sa uputstvima koje je ono dalo, vrše nadzor nad istragama i krivičnim progonima za koji su odgovorni delegirani evropski tužioci koji vode predmet u svojoj državi članici porekla. Oni su, takođe, dužni da iznesu sažetke predmeta koje nadziru i, kada je to primenljivo, predloge odluka koje navedeno veće treba da donese na osnovu nacрта odluka koje su pripremili delegirani evropski tužioci. Nadzorni evropski tužioci su ovlašćeni, u konkretnom slučaju i u skladu sa primenljivim nacionalnim pravom, kao i u skladu sa uputstvima nadležnog stalnog veća, da daju uputstva delegiranom evropskom tužiocu koji vodi predmet, kad god je to potrebno radi delotvornosti vođenja istrage, ili krivičnog gonjenja, ili u interesu pravde,

³¹ Uredba Saveta EU 2017/1939, čl. 14.

³² Komisija za izbor se sastoji od 12 članova izabranih među bivšim članovima Suda pravde EU i Revizorskog suda, bivšim članovima EUROJUST-a, članovima nacionalnih vrhovnih sudova, javnih tužilaca na visokom položaju i renomiranim pravniciima.

ili kako bi se obezbedilo koherentno funkcionisanje Kancelarije. Evropski tužioci u vršenju svojih funkcija deluju kao „oficiri za vezu“ i „kanali informisanja“ između stalnih veća i delegiranih evropskih tužilaca u njihovim državama članicama. Oni su dužni da prate izvršavanje zadataka Kancelarije u svojim državama članicama, uz blisko savetovanje sa delegiranim evropskim tužiocima. Takođe, saglasno odredbama Uredbe i unutrašnjeg poslovnika Kancelarije, dužni su da obezbeđuju da se sve relevantne informacije iz glavne Kancelarije dostave delegiranim evropskim tužiocima i obratno.

Za položaj evropskog tužioca svaka država članica predlaže troje kandidata, koji moraju da ispune određene uslove.³³ Savet vrši odabir i imenovanje jednog od kandidata za evropskog tužioca dotične zemlje, nakon što je primilo obrazloženo mišljenje komisije za izbor. Međutim, za slučaj da komisija smatra da kandidat ne ispunjava uslove koji se traže za vršenje dužnosti evropskog tužioca, u tom slučaju mišljenje komisije je obavezno za Savet. Savet odlučuje običnom većinom, a bira i imenuje evropske tužioce na mandat od šest godina. Uredbom je dato ovlašćenje Savetu da posebnom odlukom produži mandat evropskom tužiocu za najviše tri godine, na kraju šestogodišnjeg perioda. Svake tri godine se sprovodi delimična zamena jedne trećine evropskih tužilaca.

Delegirani evropski tužioci deluju na području svojih država članica, ali uvek u ime Kancelarije. Oni ostvaruju svoje funkcije uz posebna ovlašćenja i položaj koji su im dodeljeni. Pod uslovima utvrđenim u predmetnoj uredbi imaju ista ovlašćenja kao i nacionalni tužioci u oblasti istraga, krivičnog gonjenja i podizanja optužnica. Takođe, oni su odgovorni za istrage i krivično gonjenje koje su pokrenuli, koji su im dodeljeni, ili koji su preuzeli koristeći se pravom na preuzimanje predmeta. Odgovorni su za podizanje optužnica, a naročito imaju ovlašćenje za iznošenje argumenata na raspravu, učestvovanje u prikupljanju dokaza i podnošenje pravnih sredstava, saglasno nacionalnom pravu. Predviđeno je da u svakoj zemlji članici postoji najmanje dvoje delegiranih evropskih tužioca. Njihov konačan broj utvrđuje i odobrava glavni evropski tužilac, posle savetovanja i postizanja dogovora sa relevantnim organima u državama članicama, uključujući funkcionalnu i teritorijalnu podelu nadležnosti između delegiranih evropskih tužioca u svakoj državi članici. Delegiranim evropskim tužiocima dopušta se da obavljaju i funkcije nacionalnog tužioca, u meri u kojoj ih to ne sprečava u ispunjavanju njihovih obaveza preuzetih na osnovu predmetne Uredbe. Dužni su da o tim funkcijama obaveste nadzornog evropskog tužioca. Evropskom tužiocu je dato pravo da

³³ Da su aktivni članovi javnog tužilaštva ili pravosudnih organa dotične države članice, čija se nezavisnost ne dovodi u pitanje; da imaju kvalifikacije potrebne za imenovanje na visoku tužilačku ili pravosudnu dužnost u svojim državama članicama; i da imaju odgovarajuće praktično iskustvo stečeno u nacionalnim pravnim sistemima, finansijskim istragama i međunarodnoj pravosudnoj saradnji u krivičnim stvarima.

predloži stalnom veću da preraspodeli predmet drugom delegiranom evropskom tužiocu, u istoj državni članici ili da sam povede istragu.³⁴

Kolegijum je ovlašćen da imenuje delegirane evropske tužioce, koje su predložile države članice, uvek na predlog glavnog evropskog tužioca. Oni se imenuju na mandatni period od pet godina, koji se može obnavljati. Međutim, kolegijum predloženo lice može odbiti ako ne ispunjava propisane kriterijume.³⁵ Uredba čini razliku između „delegiranog evropskog tužioca koji vodi predmet“ i „pomoćnog delegiranog evropskog tužioca“. Potonji je delegirani evropski tužilac u državi članici koja nije država članica delegiranog evropskog tužioca koji vodi predmet, a u kojoj treba da se sprovede njemu dodeljena istraga ili druga mera.³⁶

Ako država članica odluči da razreši dužnosti nacionalnog tužioca koji je imenovan na položaj delegiranog evropskog tužioca, ili protiv njega preduzme disciplinske mere iz razloga koji nisu u vezi sa njegovom odgovornošću na osnovu predmetne uredbe, u tom slučaju dužna je da o preduzimanju takvih mera obavesti glavnog evropskog tužioca. Takođe, bez pristanka evropskog tužioca državama članicama nije dopušteno da delegiranog evropskog tužioca razreše dužnosti, ili protiv njega preduzmu disciplinske mere, iz razloga koji su povezani sa njegovom odgovornošću na osnovu predmetne uredbe. Za slučaj da glavni evropski tužilac ne da pristanak, tada dotična nacionalna država može zatražiti od kolegijuma da preispita taj predmet.

Cilj tvorca Uredbe u pogledu organizacione strukture Kancelarije bio je da omogući brzo i delotvorno odlučivanje u sprovođenju krivičnih istraga i krivičnog gonjenja, nezavisno od toga da li oni obuhvataju jednu ili više država članica. Takođe, takvom strukturom bi trebalo obezbediti da u Kancelariji budu zastupljeni svi nacionalni pravni sistemi i sve nacionalne pravne tradicije država članica, kao i da tužioci koji poznaju pojedinačne pravne sisteme u načelu vode istrage i krivično gonjenje u svojim državama članicama. Kako je način izvršenja krivičnih dela finansijske prirode, kao i različitih oblasti u kojima se ta dela čine uslovljen geografskim, ekonomskim i kulturnim činiocima, delegiranje tužioca iz svake zemlje članice, u literaturi se smatra dobrim rešenjem.³⁷ S druge strane, autori studije koja

³⁴ Uredba Saveta EU 2017/1939, čl. 13.

³⁵ Delegirani evropski tužioci od trenutka imenovanja na dužnost, pa sve do razrešenja sa dužnosti moraju biti u položaju: aktivnih članova javnog tužilaštva ili pravosudnih organa država članica koje su ih predložile; njihova nezavisnost ne sme da se dovodi u pitanje; i moraju da poseduju potrebne kvalifikacije i relevantno praktično iskustvo u svojim nacionalnim pravnim sistemima (Uredba Saveta EU 2017/1939, čl. 17).

³⁶ Uredba Saveta EU 2017/1939, čl. 2, stav 1, tač. 6.

³⁷ Sanja Jelisavac Trošić and Jelena Kostić, „Establishing the European Public Prosecutor’s Office and suppression of criminal offences against the EU financial interests“, op. cit., p. 702.

je poručena za Komitet Evropskog parlamenta za građanske slobode, pravdu i unutrašnje poslove su viđenja da struktura Kancelarije predstavlja složeni višeslojni sistem, čiji je doprinos efikasnosti istraga i krivičnog gonjenja počilaca prestupa protiv finansijskih interesa Unije krajnje upitan, usled okolnosti da je njena inicijalna zamisao tokom višegodišnjih pregovora pretrpela brojne izmene.³⁸

3.2. Nadležnosti i njihovo izvršenje

Predmetnom uredbom uspostavljen je sistem podeljene nadležnosti između Kancelarije i nacionalnih organa u suzbijanju krivičnih dela koja utiču na finansijske interese Unije, sa pravom Kancelarije na preuzimanje predmeta (*right of evocation*). Odredbama Uredbe se ni u kom slučaju ne dovode u pitanje nacionalni sistemi država članica u vezi sa načinom organizovanja krivičnih istraga.

U pogledu materijalne nadležnosti Kancelarije, Uredbom je ova nadležnost pretežno definisana na pozitivan, ali i na negativan način. Kancelarija je nadležna za krivična dela koja utiču na finansijske interese Unije koja su nabrojana u pomenutoj Direktivi EU 2017/1371, na način kako je implementirana u nacionalnom pravu, nezavisno od toga da li bi se to krivično postupanje saglasno nacionalnom pravu moglo klasifikovati kao druga vrsta krivičnog dela. Dalje, Kancelarija je nadležna i za svako drugo krivično delo, saglasno odredbi predmetne uredbe. Važno je naglasiti da slučajevi prevara vezanih za PDV potpadaju pod nadležnost Kancelarije (intenzivne polemike u javnosti su se vodile oko njihovog uključivanja u nadležnost Kancelarije), te će prema nekim procenama upravo ovi slučajevi činiti glavninu njenih aktivnosti.³⁹ U negativnom smislu, određeno je da Kancelarija nije nadležna za krivična dela povezana sa nacionalnim direktinim porezima, uključujući i ona krivična dela koja su s njima povezana. Uredba, takođe ne utiče na strukturu i na funkcionisanje poreske uprave u državama članicama.

U pogledu teritorijalne nadležnosti, Kancelarija je nadležna za napred pomenuta krivična dela samo u slučaju ako su u celosti ili delimično učinjena na državnom području jedne ili više država članica. U pogledu lične nadležnosti, Kancelarija je nadležna samo ako ih je učinio državljanin države članice ili ako ih je izvan državnog područja učinilo „lice koje je u trenutku učinjenog krivičnog dela potpadalo pod odredbe Pravilnika o osoblju ili Uslova za zapošljavanje“. U oba

³⁸ Anne Weyembergh, Chloé Briere, „Towards a European Public Prosecutor’s Office (EPPO)“, *Study for the LIBE committee*, 2016, Internet, <http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses>, 22/07/2019. p. 6.

³⁹ Carlos Gómez-Jara Díez and Ester Herlin-Karnell, „Prosecuting EU Financial Crimes: The European Public Prosecutor’s Office in Comparison to the US Federal Regime“, *German Law Journal*, Vol. 19, No. 05, September 2018, p. 1206.

slučaja se zahteva da su pomenuta krivična dela u sudskoj nadležnosti države članice kada su učinjena izvan njenog državnog područja.⁴⁰

U kontekstu izvršavanja nadležnosti Kancelarije, stavljeno je u dužnost institucijama, organima, kancelarijama i agencijama Unije, kao i organima država članica da u skladu sa nacionalnim pravom, bez nepotrebnog odlaganja izveštavaju Kancelariju o svakom kašnjenju postupanja u pogledu kojeg bi Kancelarija mogla izvršavati svoju nadležnost; a Kancelarija izvršava svoje nadležnosti pokretanjem istrage ili na osnovu odluke o korišćenju prava na preuzimanje predmeta, s tim da ako se Kancelarija odluči za izvršavanje nadležnosti, u tom slučaju nacionalni organi ne izvršavaju svoje nadležnosti u pogledu istog krivičnog dela.⁴¹ Kancelarija je dužna da bez nepotrebnog odlaganja obaveštava nadležne nacionalne organe o svakoj odluci o izvršavanju nadležnosti ili uzdržavanju od izvršavanja. Za slučaj neslaganja između Kancelarije i nacionalnih organa krivičnog gonjenja o tome ko je nadležan za istragu u konkretnom predmetu, odluku donose nacionalni organi za odlučivanje o dodeli nadležnosti. Države su dužne da odrede nacionalni organ koji će odlučivati o ovom pitanju.

3.3. Procesna pravila

Za pokretanje istrage i dodeljivanje nadležnosti Kancelariji uspostavljeno je osnovno pravilo da predmet pokreće i vodi delegirani evropski tužilac iz države u kojoj se nalazi središte kriminalne aktivnosti ili, ukoliko je učinjeno nekoliko povezanih krivičnih dela iz nadležnosti Kancelarije, iz države u kojoj je učinjena većina krivičnih dela. Delegirani evropski tužilac pokreće istragu za krivično delo za koje, saglasno primenljivom nacionalnom pravu, postoje opravdani razlozi za verovanje da je ono iz nadležnosti Kancelarije i da je njegovo vršenje u toku ili da je već izvršeno. Međutim, ukoliko on ne pokrene istragu, dato je ovlašćenje stalnom veću (kome je predmet dodeljen) da njemu dâ uputstvo za pokretanje istrage.⁴²

Kako se sprovodi istraga? Delegirani evropski tužilac može sam preduzeti istražne i druge mere ili dati uputstva nadležnim organima u svojoj državi da ih preduzmu. Istraga se sprovodi na osnovu odredaba predmetne uredbe i nacionalnog prava države članice. Nacionalni organi su dužni da obezbede izvršavanje svih

⁴⁰ Uredba Saveta EU 2017/1939, čl. 23.

⁴¹ Izveštaj koji se podnosi Kancelariji sadrži najmanje opis činjenica, među drugim procenu prouzrokovane štete ili štete koja bi mogla biti prouzrokovana, moguću pravnu kvalifikaciju, kao i sve dostupne informacije o potencijalnim žrtvama, osumnjičenima i drugim uključenim licima. Informacije koje se dostavljaju Kancelariji evidentiraju se i proveravaju u skladu sa njenim unutrašnjim poslovníkom. U postupku vršenja provere, vrši se procena ima li razloga za pokretanje istrage ili za ostvarivanje prava na preuzimanje predmeta.

⁴² Uredba Saveta EU 2017/1939, čl. 26.

uputstava i preduzimaju mere koje su im dodeljene. Delegirani evropski tužilac je dužan da izveštava nadležnog evropskog tužioca i stalno veće o svim važnim događajima o predmetu, saglasno pravilima iz unutrašnjeg poslovnika Kancelarije.

U pogledu preduzimanja istražnih i drugih mera, u predmetima u kojima je za krivično delo zaprećena najteža sankcija od najmanje četiri godine, države članice obezbeđuju da delegirani evropski tužioci imaju pravo da nalože ili zatraže preduzimanje istražnih mera, na primer: 1) pretres prostorija, zemljišta, prevoznih sredstava, privatnog stana, odeće i sve druge lične imovine ili računarskih sredstava, kao i preduzimanje svih mera obezbeđenja potrebnih radi očuvanja njihovog integriteta i izbegavanja gubitka i kontaminacije dokaza; 2) zahtevanje predaje relevantnih predmeta ili dokumenata u izvornom obliku ili u nekom drugom navedenom obliku. Delegirani evropski tužilac uz napred predviđene mere, ovlašćen je da zatraži ili naloži i sve ostale mere u svojoj državi članici koje su javnim tužiocima na raspolaganju, saglasno nacionalnom pravu u sličnim nacionalnim predmetima. Postupci i načini za preduzimanje istražnih i drugih mera uređeni su primenljivim nacionalnim pravom.⁴³ Delegirani evropski tužilac koji vodi predmet ovlašćen je da naloži ili zatraži hapšenje osumnjičenog ili okrivljenog ili njegovo stavljanje u istražni zatvor, saglasno pravilima nacionalnog prava primenljivog u sličnim domaćim predmetima. A kada je potrebno uhapsiti i predati lice koje se ne nalazi na teritoriji države članice u kojoj se on nalazi, ovlašćen je da izda evropski nalog za hapšenje ili da zahteva njegovo izdavanje od nadležnog organa te države članice. Generalno, delegiranim evropskim tužiocima je stavljeno u dužnost da blisko sarađuju, pomažu jedni drugima i redovno se savetuju u prekograničnim predmetima.

Istraga je okončana kada, najpre, delegirani evropski tužilac smatra da je istraga završena u konkretnom predmetu za koji je zadužen, a zatim podnese izveštaj nadzornom evropskom tužiocu koji sadrži sažetak predmeta i nacrt oduke o mogućem krivičnom gonjenju pred nacionalnim sudom ili o razmatranju mogućnosti upućivanja, odnosno odbacivanja predmeta ili sprovođenja pojednostavljenog postupka krivičnog gonjenja. U daljem postupku, nadzorni evropski tužilac je dužan da predmetnu dokumentaciju prosledi nadležnom stalnom veću, uz svoju procenu ukoliko smatra da je ista potrebna. Na kraju, ako stalno veće donese odluku kako je predložena od delegiranog evropskog tužioca, on nastavlja postupak u predmetu u skladu s tim.

Kako se vrši krivično gonjenje pred nacionalnim sudovima? Najpre, delegirani evropski tužilac treba da podnese nacrt odluke kojom predlaže podizanje optužnice, zatim stalno veće odlučuje o tom nacrtu u roku od tri nedelje. Stalnom veću nije dopušteno da donese odluku o odbacivanju predmeta, ako je nacrtom odluke predloženo podizanje optužnice. Za slučaj da nacionalno veće ne donese odluku u

⁴³ Uredba Saveta EU 2017/1939, čl. 30.

roku od dvadeset jednog dana, smatraće se da je prihvaćena odluka koju je predložio delegirani evropski tužilac.⁴⁴

Najčešća alternativa krivičnom gonjenju je odbacivanje predmeta, o čemu odlučuje stalno veće na osnovu izveštaja delegiranog evropskog tužioca. Odbacivanje predmeta protiv nekog lica uslediće u slučaju da je krivično gonjenje u skladu sa pravom države članice delegiranog evropskog tužioca postalo nemoguće usled bilo kojeg od sledećih razloga: smrti osumnjičenog ili okrivljenog, ili njihove likvidacije u svojstvu pravnog lica; neuračunljivosti osumnjičenog ili okrivljenog; amnestije odobrene osumnjičenom ili okrivljenom; imuniteta dodeljenog osumnjičenom ili okrivljenom, nastupanja nacionalne, zakonom određene, zastarelosti krivičnog progona; predmet protiv osumnjičenog ili okrivljenog već je zaključen u vezi sa istim delima; i nedostatka odgovarajućih dokaza. Odluku o ponovnom otvaranju istraga može doneti nadležno stalno veće, isključivo na osnovu novih činjenica. Odbačeni predmeti se mogu uputiti OLAF-u, ili nadležnim nacionalnim upravnim ili pravosudnim organima radi njihovog povraćaja ili drugog administrativnog daljeg postupanja.

3.4. Procesni zaštitni mehanizmi za osumnjičene i okrivljene

U pogledu obima prava osumnjičenih i okrivljenih utvrđenih Poveljom EU o osnovnim pravima, osnovni zahtev koji Uredba postavlja jeste da se preduzete radnje i donete odluke Kancelarije vrše uz potpuno poštovanje njihovih prava, između ostalih, prava na pošteno suđenje i prava na odbranu. Postavljeni zahtev se realizuje u praksi uz pomoć dva uspostavljena mehanizma zaštite, jednog na nivou Unije, a drugog na nivou prava država članica. U prvom slučaju, najpre, svakom osumnjičenom ili okrivljenom u krivičnom postupku garantuju se najmanje ona procesna prava koja su predviđena u pravu Unije, između ostalih u direktivama o pravima osumnjičenih i okrivljenih u krivičnim postupcima, kao što su: pravo na tumačenje i prevod, pravo na informisanje i pristup spisima predmeta, pravo na pristup advokatu i pravo na komunikaciju s trećim licima i informisanja trećih lica u slučaju pritvora, pravo okrivljenog da se brani ćutanjem i pravo na prezumpciju nevinosti, pravo na pravnu pomoć.⁴⁵ Zatim, ne dovodeći u pitanje navedena garantovana prava, osumnjičenima i okrivljenima, kao i drugim licima koja su uključena u postupke Kancelarije, priznaju se sva procesna prava koja su im dostupna saglasno primenljivom nacionalnom pravu, između ostalih: mogućnost

⁴⁴ Uredba Saveta EU 2017/1939, čl. 36.

⁴⁵ Sva navedena prava se garantuju na način kako je to predviđeno odgovarajućim direktivama, i to: Direktiva 2010/64/EU, Direktiva 2012/13/EU, Direktiva 2013/48/EU, Direktiva 2016/343, Direktiva 2016/1919/EU.

polaganja dokaza, zahtev za određivanjem veštaka ili veštačenja i saslušanja svedoka, kao i da zahtevaju od Kancelarije da realizuje takve mere u ime odbrane.

U postupku sudske zaštite, predmetnom uredbom su uspostavljena dva mehanizma zaštite donetih akata Kancelarije, čija je svrha da proizvedu pravne posledice u odnosu na treće strane. Prvi, njihovo preispitivanje se vrši pred nadležnim nacionalnim sudovima, saglasno propisanim uslovima i u postupcima predviđenim nacionalnim pravom. Ovaj mehanizam zaštite proteže se i na slučajeve u kojima je Kancelarija propustila da donese procesne akte, čija je svrha bila da proizvedu pravne posledice u odnosu na treće strane. Drugi mehanizam sudske zaštite preispitivanje donetih akata Kancelarije odvija se pred Sudom pravde EU. Sud je nadležan: da odlučuje o prethodnim pitanjima određenim predmetnom uredbom, saglasno odredbama čl. 267 Ugovora o funkcionisanju EU (UFEU); da preispituje odluke Kancelarije o odbacivanju predmeta, ako se osporavaju neposredno na osnovu prava Unije, saglasno odredbama čl. 263 UFEU; u sporovima koji se tiču naknade štete koji je prouzrokovala Kancelarija, saglasno odredbama čl. 268 UFEU; u svim sporovima koji se odnose na arbitražne klauzule sadržane u ugovorima koje je zaključila Kancelarija, saglasno odredbama čl. 272 UFEU; u svim sporovima koji se odnose na pitanja povezana sa osobljem, saglasno odredbama čl. 270 UFEU; za razrešenja sa dužnosti glavnog evropskog tužioca ili evropskih tužilaca, saglasno odredbama Uredbe.

4) ZAJEDNIČKI EVROPSKI PROSTOR SLOBODE, BEZBEDNOSTI I PRAVDE U VRTLOGU INTEGRATIVNIH PROCESA

Poslednje poglavlje rada posvećeno je razmatranju opravdanosti argumenata zbog kojih je projekat nadnacionalnog Evropskog tužilaštva, od strane nekolicine autora, oduvek percipiran kao „Trojanski konj koji će naposljetku dovesti do stvaranja jedinstvenog evropskog sistema krivičnog prava“.⁴⁶

U polju evropske politike, ali i evropskih studija, sve su izraženiji glasovi onih koji tvrde da je nastupilo vreme za sveobuhvatnu obnovu evropskog projekta.⁴⁷

⁴⁶ András Csúri, „The Proposed European Public Prosecutor’s Office – from a Trojan Horse to a White Elephant?“, op. cit., p. 123.

⁴⁷ Potrebu da se Unija reformiše otvoreno je izrazio francuski predsednik Makron. Videti: Emmanuel Macron, *Renewing Europe*, Internet, <https://www.project-syndicate.org/commentary/three-goals-to-guide-european-union-renewal-by-emmanuel-macron-2019-03?barrier=accesspaylog>, 24.8.2019. Takođe, videti: Enet Stefani, Piketi Toma, Sakrist Gijom, Voše Antoan, *Za sporazum o demokratizaciji Evrope*, Akademska knjiga, Novi Sad, 2017. Predloge evropskih zvaničnika videti u: European Commission, „White Paper on the Future of Europe: Reflections and scenarios for the EU27 by 2025“, 2017. Sa druge strane, u oblasti evropskih studija zapaža se stidljivo oživljavanje i „novo čitanje“ postavki neofunkcionalizma.

Teorijska misao podvlači da su trenutne okolnosti takve da Uniju na okupu drži inercija slavne prošlost, realno ojačana novom strukturom moći nastalom na talasu krize, kojoj nije do menjanja već do održanja i uvećavanja.⁴⁸ Postojeću egzistencijalnu krizu ona može prevazići samo novim integracionim poduhvatima.⁴⁹ Da li se ponovno pokretanje integrativnih procesa u nekadašnjem trećem stubu i osnivanje Kancelarije evropskog javnog tužioca uklapa u kontekst novoprobudjenog entuzijazma u pogledu projekta „sve bliže Unije naroda Evrope“, nakon godina kriza i stalnih kritika na račun suočavanja Unije sa globalnim izazovima? Ukoliko se pođe od pretpostavke da je nadnacionalno Evropsko tužilaštvo odista potrebno, osnovano je zapitati se da li je ono u njegovom sadašnjem obliku pre oličenje mogućeg političkog kompromisa država članica, no što odgovara stvarnim potrebama evropskih građana?⁵⁰ Primera radi, u ranijim predlozima Komisije nije bilo mesta, niti za Kolegijum, niti za stalna veća. Oni su naknadno uključeni, iz razloga protivljenja država članica opaženom nivou centralizacije i prevage nadnacionalnog autoriteta.⁵¹

Cilj dosezanja zaokruženog i funkcionalnog zajedničkog tržišta konstantno pruža uverljive povode za reformu i transformaciju sistema – za funkcionalnu nadogradnju i/ili poboljšanje zajedničkih institucija i politika – što sve bez izuzetka vodi ka „više Evrope“. Kako bi se ostvario puni potencijal četiri slobode na kojima je ideja evropskog udruživanja zasnovana, potrebno je bilo izvršiti korenite promene u dotadašnjem sistemu upravljanja Evropskih zajednica, a danas Unije. One su se, pre svega, ogledale u uvođenju novih nadležnosti, a ishod je, naposljetku, bio prerastanje ekonomske platforme razvoja.⁵² Pored nesumnjive koristi za građane i kompanije na tlu EU, izgradnja zajedničkog tržišta pogodovala je i razvoju

⁴⁸ Slobodan Samardžić, *Tragedija Kosova i Metohije*, Catena mundi, Beograd, 2018, str. 19. Takođe videti: Kreuder-Sonnen Christian, „An authoritarian turn in Europe and European Studies?“, *Journal of European Public Policy*, Vol. 25, No. 3, 2017.

⁴⁹ Slobodan Samardžić, *Tragedija Kosova i Metohije*, op. cit., str. 51.

⁵⁰ Norel Neagu, „The European Public Prosecutor’s Office – necessary instrument or political compromise?“, *Law Review*, vol. III, issue 2, July-December 2013, p. 52.

⁵¹ Carlos Gómez-Jara Díez and Ester Herlin-Karnell, „Prosecuting EU Financial Crimes: The European Public Prosecutor’s Office in Comparison to the US Federal Regime“, op. cit., p. 1202.

⁵² Aleksandra Čavoški i Mario Reljanović, *Ideja krivičnog prava EU*, op. cit., str. 70. Takođe, videti: „Integracija osnovnih državnih ovlašćenja odgovara sličnim faktorima potražnje kao i tržišna integracija (međuzavisnost, eksternalije, efekat preliivanja), ali je na strani ponude ona snažno ograničena visokom sklonošću ka konfliktima sa nultom sumom, funkcionalnim zahtevima za centralizovanim fiskalnim, prinudnim i administrativnim kapacitetima i političkom važnošću“. Philipp Genschel, Markus Jachtenfuchs, „From Market Integration to Core State Powers: The Eurozone Crisis, the Refugee Crisis and Integration Theory“, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 56, No. 1, 2018, p. 178.

novih vidova transnacionalnog kriminala. Prostor koji se otvorio za ekonomsku saradnju na teritoriji EU, podjednako su mogli da koriste i pripadnici organizovanih kriminalnih grupa, kojima je bilo daleko jednostavnije izvršavanje krivičnih dela (npr. trgovina narkoticima ili pranje novca), u nedostatku organizovane nadnacionalne kontrole.⁵³ Drugu stranu novčića na kome se nalaze nadnacionalna prava (slobode, pogodnosti ili mogućnosti), predstavljaju nadnacionalne obaveze, u ovom slučaju obaveza da se efektivno zaštiti budžet Unije.

Ustanovljavanje Kancelarije evropskog javnog tužioca, kao novog institucionalnog aktera u sistemu upravljanja EU na više nivoa, predstavlja prenos novih ovlašćenja na nadnacionalni nivo. U ovom slučaju Lisabonski ugovor otvorio je put za transfer nadležnosti putem jednoglasnosti u Savetu (posebna zakonodavna procedura), bez potrebe da se poseže za izmenom Osnivačkog akta.⁵⁴ Takođe, omogućeno je i da nekolicina članica krene napred u postupak bliže saradnje kako bi novo zajedničko evropsko telo što pre bilo osnovano, što je u praksi i učinjeno. Kancelarija evropskog javnog tužioca, koja će u relativno skorom vremenskom periodu biti osnovana saglasno odredbama Osnivačkog akta i predmetne uredbe, moraće, makar za prvo vreme, da se pomiri sa relativno uskom nadležnošću za čije preuzimanje je teren pripreman par decenija unazad. Ipak, mogućnost da u budućnosti dođe do proširenja njenih ovlašćenja na krivična dela koja nisu povezana sa budžetom Unije, ne bi trebalo olako odbaciti. Naime, Evropski savet odlučujući jednoglasno, posle odobrenja Evropskog parlamenta i nakon konsultacija sa Komisijom, može odlučiti da proširi nadležnosti Evropskog tužilaštva u borbi protiv ozbiljnog kriminala koji ima prekograničnu dimenziju.⁵⁵ Dalje, Lisabonski ugovor pominje „posebno teške vrste kriminala sa prekograničnom dimenzijom“, koji bi mogli da dođu u obzir kao potencijalne buduće oblasti nadležnosti Kancelarije. Reč je o terorizmu, trgovini ljudima i seksualnom iskorišćavanju žena i dece, ilegalnom prometu droge i oružja, pranju novca, korupciji, falsifikovanju sredstava plaćanja, kriminalu u informatičkoj oblasti i organizovanom kriminalu.⁵⁶ Većina nabrojanih krivičnih dela su u nadležnosti federalnih institucija u složenim državama, posebno američkih saveznih tužioca.⁵⁷

⁵³ Aleksandra Čavoški i Mario Reljanović, *Ideja krivičnog prava EU*, op. cit., str. 70.

⁵⁴ Reč je o tzv. pasareli (*passerelle clause*) kao svojevrsnom metodu „komunitarizacije“ određenih pitanja u okviru policijske i pravosudne saradnje u krivičnim stvarima. Opširnije u: Vesna Knežević-Predić i Zoran Radivojević, *Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2009, str. 43-47.

⁵⁵ Čl. 86, stav 4 Ugovora o funkcionisanju EU.

⁵⁶ Videti: čl. 83, stav 1 Ugovora o funkcionisanju EU.

⁵⁷ Carlos Gómez-Jara Díez and Ester Herlin-Karnell, „Prosecuting EU Financial Crimes: The European Public Prosecutor’s Office in Comparison to the US Federal Regime“, op. cit., p. 1207.

Većina prigovora usmerenih na ustanovljavanje Kancelarije tiču se zamerki da procene koje je Komisija predstavila, u vezi sa krivičnim delima protiv finansijskih interesa Unije, nisu precizne, kao i da nije moguće utvrditi jasnu „dodatu vrednost“ po zaštitu budžeta Unije koja bi proizašla iz istraga Kancelarije.⁵⁸ Glavna opozicija Evropskom tužilaštvu došla je u vidu 11 nacionalnih parlamenata koji su iskazali protivljenje u okviru mehanizma za kontrolu supsidijarnosti (tzv. *yellow card procedure*).⁵⁹ Verovatno ključnu primedbu u pogledu delotvornosti Kancelarije istakli su autori koji njen fundamentalni nedostatak nalaze u jazu između pravila koja se odnose na istrage i krivično gonjenje na nivou EU, i suđenja koja će se i dalje odvijati na nivou država članica.⁶⁰ Naime, ne postavlja se pitanje stvaranja suda Unije koji bi vodio takve postupke.⁶¹

Nezavisnost Kancelarije Evropskog javnog tužioca naglašena je u njenom konstitutivnom aktu. Njeni članovi deluju u interesu Unije u celini, i neće tražiti, niti primati uputstva od bilo koga izvan Kancelarije. Države članice i institucije, organi i agencije EU poštuju njenu nezavisnost i neće nastojati da utiču na vršenje njenih zadataka. Insistiranje na nezavisnosti Kancelarije nema uporište u uporednim pravnim tradicijama država članica. U zemljama EU, tužioci su uglavnom pod nadležnošću Ministarstva pravde.⁶² Ali, EU nije država. Samim tim, nema ni odgovornu Vladu u pravom smislu te reči. Problem je, međutim, što nadnacionalni nivo sve više preuzima uloge i funkcije koje mu omogućavaju da vrši presudan uticaj u nizu oblasti koje se smatraju, bilo atributima nacionalnog suvereniteta (krivično pravo), bilo domenom demokratskog samoodređenja jedne političke zajednice (npr. socio-ekonomsko odlučivanje i budžetska politika članica se našla na udaru u okviru pooštrenih fiskalnih pravila). Kako bi se nezavisnost Kancelarije uravnotežila, potrebno je uspostaviti efikasan mehanizam odgovornosti koji će omogućiti „neophodan nivo demokratske kontrole nad institucijom koja će imati direktan

⁵⁸ Ibid., p. 1197. Takođe videti: Više puta je istaknuto da raspoloživi statistički podaci o proneverama i drugim krivičnim delima počinjenim na štetu budžeta EU, ne pružaju dovoljno dokaza da su takva krivična dela naročito značajna i rasprostranjena. Katalin Ligeti and Michele Simonato, „The European Public Prosecutor’s Office: Towards a truly European Prosecution Service?“, op. cit., p. 8.

⁵⁹ Lisabonski ugovor omogućio je nacionalnim parlamentima da upute Komisiji „obrazloženo mišljenje“ na njene predloge legislativnih akata ukoliko smatraju da je narušen princip supsidijarnosti, po kome se u sferi podeljenih nadležnosti Unije i njenih članica, radnje preduzimaju na nivou Unije samo ukoliko je delotvornije nego na nivou država članica.

⁶⁰ Carlos Gómez-Jara Díez and Ester Herlin-Karnell, „Prosecuting EU Financial Crimes: The European Public Prosecutor’s Office in Comparison to the US Federal Regime“, op. cit., p. 1200.

⁶¹ Aleksandra Čavoški i Mario Reljanović, *Ideja krivičnog prava EU*, op. cit., str. 44.

⁶² Katalin Ligeti and Michele Simonato, „The European Public Prosecutor’s Office: Towards a truly European Prosecution Service?“, op. cit., p. 12.

uticaj na prava i slobode evropskih građana“.⁶³ Političku odgovornost, u ovom kontekstu, trebalo bi razumeti kao „odnos između agencije i predstavničkog foruma, gde rukovodilac agencije ima obavezu da objasni i opravda svoje ponašanje, a forum može postavljati pitanja i iznositi sud, dok se u krajnjem rukovodilac može suočiti sa posledicama“.⁶⁴ Uredbom je predviđeno da glavni evropski tužilac jednom godišnje podnosi izveštaj o opštim aktivnostima Kancelarije Evropskom parlamentu i Savetu, kao i da se pojavi pred nacionalnim parlamentima na njihov zahtev. Nezavisnost od političkog uticaja, po pravilu za sobom povlači i široku autonomiju u delovanju. Ono što se sve više pojavljuje kao problem za evropske države jeste kako njene moćne institucije kojima je Osnivački akt (dakle, same države članice) poverio široki stepen nezavisnosti (i koja je nužna radi delotvornog ispunjenja zadataka koji su im povereni u specifičnom političkom okruženju upravljanja na više nivoa), privoleti nekom vidu demokratske kontrole.⁶⁵

Kada se kritički sagleda poduhvat osnivanja Evropskog tužilaštva, sa akcentom na šire, političke implikacije (osetljivost predmetne materije, uplitanje nadnacionalnih tela u utvrđivanje prioriteta u nacionalnim sistemima krivičnog gonjenja, davanje prvenstva zaštiti budžeta Unije, naspram, po građane moguće, važnijih vidova transnacionalnog kriminala itd.), opravdano je zapitati se – da li među evropskim političkim elitama integracija uživa prvenstvo nad svim drugim konkurišućim političkim vrednostima?⁶⁶ Da li je sam nastavak ili širenje integracije na nove oblasti javnih politika validan kao cilj po sebi? U vezi sa ovim je i, za sada nerešiv, problem demokratske legitimnosti nadnacionalnog upravljanja, istaknut u oblasti evropskih studija. Generalno, legitimitet „centralizatorskog procesa“, karakterističan za ekspanziju nadležnosti nekadašnje Zajednice, a danas Unije, teško da počiva na demokratskom pristanku građana, već na tehnokratskoj logici unapređenja efikasnosti.⁶⁷ Sa stanovišta centralnih evropskih institucija integracija

⁶³ Ibid.

⁶⁴ P. Craig, *EU Administrative Law*, Oxford University Press 2012, p. 160. Navedeno prema: Anne Weyembergh, Chloé Briere, „Towards a European Public Prosecutor’s Office (EPPO)“, *Study for the LIBE committee*, op. cit., p. 17.

⁶⁵ Antikrizno delovanje Evropske centralne banke („spasavanje evra“) koje je ishodilo uvećanjem njenih nadležnosti, predstavlja dobar primer ispoljavanja ovakvih tendencija na nivou EU. Detaljnije o jačanju uloge ECB i njenom preobražaju u *de facto* „kreditora u poslednjoj instanci“ za evrozonu, videti u: Dragana Dabić, „(Ne)ograničeni uticaj Nemačke u evrozoni: opstanak zajedničke valute iz ugla istorijskog institucionalizma“, *Međunarodni problemi*, godina LXVIII, br. 4, 2016, str. 327-350.

⁶⁶ Giandomenico Majone, *Europe as the Would-be World Power*, Cambridge University Press, 2009, p. 1.

⁶⁷ Bojan Kovačević, *Skriveni federalizam: Federalističko iskustvo u procesima evropskih integracija*, Albatros Plus, Beograd, 2013, str. 212.

predstavlja svojevrsnu misiju koju treba ostvariti uprkos kolebanju i nevoljnosti Evropljana. Po svemu sudeći, ovakav obrazac delovanja očitava se i u nameri osnivanja naddržavnog tužilaštva. Dovoljno je pažnju usmeriti ka navodima Komisije i evropskih zvaničnika zbog čega je ono Uniji uopšte potrebno. Prisutna je uobičajena tvrdnja da osnivanje nadnacionalnog tela podstiče efikasnost i efektivnost, u ovom slučaju istraga i gonjenje počinioca krivičnih dela na štetu finansijskih interesa EU. Širi cilj, po pravilu, uključuje jačanje poverenja evropskih fizičkih i pravnih lica u institucije Unije. Imajući u vidu specifičnosti finansiranja budžeta Unije (uplate država članica, srazmerno njihovom BDP-u, čine preko 60% evropskog budžeta), može se tvrditi da su interesi država takođe zaštićeni krivično-pravnom zaštitom finansijskih interesa EU.⁶⁸ Ali, čiji je interes veći da se zaštite sredstva evropskih poreskih obveznika – nadnacionalnih institucija ili samih država članica? Stroga primena načela supsidijarnosti i proporcionalnosti ili ojačana zajednička zaštita zajedničkih interesa? Jednoznačnog odgovora na ovo pitanje nema, ali će implikacije pojave Kancelarije evropskog javnog tužioca u evropskom sistemu upravljanja na više nivoa, sasvim sigurno, predstavljati plodno polje za dalja istraživanja.

5) ZAKLJUČAK

Pogled unazad, u istoriju policijske i pravosudne saradnje na nivou EU, nameće sledeći zaključak – sa svakom novom izmenom osnivačkih ugovora, predmetnu oblast je sve dublje zahvatao proces integracije, odnosno proces prenošenja ovlašćenja sa država članica na organe Unije. Polako se realizuju mogućnosti koje je predvideo Lisabonski ugovor za uvećanje nadležnosti evropskog nivoa vlasti, bez zalaženja u neizvesnu i zamornu proceduru izmene osnivačkog akta. Uporedo sa rastućim značajem evropskih integracija (politizacija evropske politike, evropeizacija nacionalnih politika, važnost opstanka simbola evropskog jedinstva poput evra itd.), za očekivati je da Kancelarija evropskog javnog tužioca u dogledno vreme preraste ljušturu koju joj je namenio njen konstitutivni akt – Uredbe Saveta EU 2017/1939.

Iako se slobodno može zaključiti da, trenutno, 22 države učesnice u važnom poduhvatu osnivanja Evropskog tužilaštva čini većinu članica EU, ipak ne bi trebalo olako zanemariti okolnost da su upravo Poljska i Mađarska – koje se ističu u istragama i preporukama OLAF-a u vezi sa finansijskim nepravilnostima u pogledu korišćenja sredstava iz strukturnih i poljoprivrednih fondova – među onim članicama koje su nevoljne da se pridruže zajedničkoj inicijativi. Iako uveliko predstavlja realnost odnosa u Uniji u brojnim i različitim segmentima njenog

⁶⁸ Sanja Jelisavac Trošić and Jelena Kostić, „Establishing the European Public Prosecutor’s Office and suppression of criminal offences against the EU financial interests“, op. cit., p. 687.

delovanja, opredeljenje za „Evropu u više brzina“ (gde je najveća razlika između Ujedinjenog Kraljevstva i „ostatka“ EU, članica evrozona i onih država koje to nisu, pripadanje šengenskom prostoru itd.), kao dobrodošlu dopunu uobičajenom načinu sporazumevanja, a ne samo kao stvar nužnosti da se do važnih dogovora stigne, izrodilo bi različite posledice. Celina delovanja EU postala bi složenija. Sledstveno tome, građanima bi bilo još teže da razumeju kako EU funkcioniše, a potencijalno i da se poistovete sa vrednostima takvog poretka. Takođe, i cilj postojanja Unije, a posebno krajnji oblik koji želi da dostigne, postao bi neuhvatljiv. Jer, iako načelno sve članice prihvataju ciljeve EU saopštene u osnivačkom aktu, uključujući i onaj o sve bližoj Uniji naroda Evrope, očigledno je da za sve njih oni ne označavaju isto.

Fokusranje na monopol nad silom i prinudom, kao ključnim obeležjem vršenja vlasti (EU ne poseduje klasični državni aparat, dakle ona je „tigar od papira“ kažu realisti), dopunjeno činjenicom da je članstvo u Uniji dobrovoljna odluka država, često rezultira zanemarivanjem proučavanja načina na koji nadnacionalni nivo vlasti uvećava nadležnosti i moć, posledično i politički uticaj. Još uvek je rano tvrditi da li će nadnacionalno Evropsko tužilaštvo postati okosnica budućeg razvoja krivičnog prava EU, ili će pak efektivnost njegovog rada biti oslabljena kompleksnom institucionalnom strukturom. Ipak, vredi napomenuti da se stalnim davanjem preimущества ekspertskom znanju (u službi integrativnih procesa), tehnokratskoj efikasnosti i pretpostavljenoj apolitičnosti nadnacionalnih tela, autonomija država članica u znatnoj meri ograničava, a demokratska suverenost evropskih naroda dovodi u pitanje.

6) LITERATURA

- Csúri, András, „The Proposed European Public Prosecutor’s Office – from a Trojan Horse to a White Elephant?“, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 18 (2016), pp. 122-151.
- Čavoški, Aleksandra i Reljanović, Mario, *Ideja krivičnog prava EU*, Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, Beograd, 2011.
- Dabić, Dragana, „Kriza demokratije u Istočnoj Evropi: (ne)uspešna politička integracija novih članica?“, *Međunarodni problemi*, Vol. LXXI, No. 2/2019.
- Enet, Stefani, Piketi, Toma, Sakrist, Gijom, Voše, Antoan, *Za sporazum o demokratizaciji Evrope*, Akademska knjiga, Novi Sad, 2017.
- Genschel, Philipp, Jachtenfuchs, Markus, „From Market Integration to Core State Powers: The Eurozone Crisis, the Refugee Crisis and Integration Theory“, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 56, No. 1, 2018.
- Giuffrida, Fabio, „The European Public Prosecutor’s Office: King without kingdom?“, *CEPS Research report*, No 2017/03, February 2017.

- Gómez-Jara, Díez, Carlos and Herlin-Karnell, Ester, „Prosecuting EU Financial Crimes: The European Public Prosecutor’s Office in Comparison to the US Federal Regime“, *German Law Journal*, Vol. 19, No. 05, September 2018.
- Hiks, Sajmon, *Politički sistem Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2007.
- Janjević, Milutin (prir.), *Konsolidovani Ugovor o Evropskoj uniji*, Službeni glasnik, Beograd, 2009.
- Jelisavac Trošić, Sanja and Kostić, Jelena, „Establishing the European Public Prosecutor’s Office and suppression of criminal offences against the EU financial interests“, in: Dunja Duić, Tunjica Petrašević, Ante Novokment (eds), *EU and comparative law issues and challenges series*, Vol. 3, Faculty of Law Osijek, 2019, pp. 684-704.
- Knežević-Predić, Vesna i Radivojević, Zoran, *Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2009.
- Kovačević, Bojan, *Skriveni federalizam: Federalističko iskustvo u procesima evropskih integracija*, Albatros Plus, Beograd, 2013.
- Kreuder-Sonnen, Christian, „An authoritarian turn in Europe and European Studies?“, *Journal of European Public Policy*, Vol. 25, No. 3, 2017.
- Ligeti, Katalin and Simonato, Michele, „The European Public Prosecutor’s Office: Towards a truly European Prosecution Service?“, *New Journal of European Criminal Law*, Vol. 4, Issue 1–2, 2013.
- Majone, Giandomenico, *Europe as the Would-be World Power*, Cambridge University Press, 2009.
- Maravić, Dražen, „Lisabonski ugovor i promene u Prostoru slobode, bezbednosti i pravde“, u: Tanja Mišćević (ur.) *Ugovor iz Lisabona – Sigurna luka ili početak novog putovanja?*, Beograd, Službeni glasnik, 2010.
- Miglio, Alberto, „Differentiated integration and the principle of loyalty“, *European Constitutional Law Review*, Vol. 14, Issue 3, September 2018.
- Neagu, Norel, „The European Public Prosecutor’s Office – necessary instrument or political compromise?“, *Law Review*, vol. III, issue 2, July-December 2013.
- Samardžić, Slobodan, *Tragedija Kosova i Metohije*, Catena mundi, Beograd, 2018.
- Šuput, Jelena, „Uspostavljanje Kancelarije evropskog javnog tužioca“, *Evropsko zakonodavstvo*, br. 52-53, Beograd, 2015.

**ESTABLISHMENT OF THE EUROPEAN PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE:
BIRTH OF A NEW POWERFUL ACTOR IN THE EUROPEAN MULTI-LEVEL
SYSTEM OF GOVERNANCE?**

Abstract: After decades of planning and years of negotiations, the European Union countries have finally agreed to set up a European Public Prosecutor's Office employing enhanced cooperation. The new EU body shall be responsible for the investigation, prosecution and bringing to justice the perpetrators of offences against the Union's financial interests, that is, to protect the integrity of the European budget. The main assumption of the paper is that, while at first glance it may seem that the final agreement regarding the formation of a supranational prosecution authority has emerged in the form of a pale political compromise, the centralization of competences at the European level of decision-making is progressing. The aim of the paper is twofold. The starting point is to present the characteristics of the new actor based on the source of EU law. Thereafter, on a critical basis, the wider implications of setting up a European Prosecutor's Office are evaluated, in the first place, the expectations regarding the further expansion of its competences. Despite its potentially revolutionary powers (the direct effect of decisions on individuals in the sensitive subject matter of criminal law) are limited to a relatively narrow area that is largely cross-linked by the actions of other EU bodies and agencies, the emergence of a new supranational actor is analyzed in the political context of the revived integrative process after years of crisis. As the Lisbon Treaty has foreseen such a possibility, the paper concludes that it is reasonable to expect that, in the future, the competence of the European Prosecutor's Office will be extended to other forms of serious crime with a cross-border dimension.

Key words: European Public Prosecutor's Office, supranational prosecution authority, EU criminal law, EU financial interests, enhanced cooperation, EU Third Pillar.