Marina Matić Bošković

Krivično materijalno pravo Evropske unije

Marina Matić Bošković

KRIVIČNO MATERIJALNO PRAVO EVROPSKE UNIJE

Beograd, 2026.

Dr Marina Matić Bošković
https://orcid.org/0000-0003-1359-0276

KRIVIČNO MATERIJALNO PRAVO EVROPSKE UNIJE

ISBN: 978-86-80756-97-4
https://doi.org/10.47152/kmpeu2026

Izdavač
Institut za kriminološka i sociološka istraživanja
Gračanička 18, Beograd

E-mail
krinstitut@gmail.com

Za izdavača
Dr Ivana Stevanović

Recenzenti
Dr Ivana Stevanović, naučni savetnik, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja
Dr Ivana Bodrožić, redovni profesor, Kriminalističko-policijski univerzitet
Dr Jelena Kostić, naučni savetnik, Institut za uporedno pravo

Kompjuterska obrada teksta
Slavica Ristić

Publikacija izlazi na CD-u

Broj kopija: 20

Vizuelna koncepcija omota razvijena je uz pomoć veštačke inteligencije

Monografija je publikovana i na internet stranici Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja www.iksi.ac.rs

SADRŽAJ

1. UVOD 11
2. NADLEŽNOST EU U OBLASTI KRIVIČNOG MATERIJALNOG PRAVA 17
3. ODNOS IZMEĐU EU I NACIONALNOG PRAVA 25
4. NAČELA KRIVIČNOG MATERIJALNOG PRAVA EU 33
5. PROPORCIONALNOST KRIVIČNIH SANKCIJA U KRIVIČNOM MATERIJALNOM PRAVU EU 41
5.1. Standard delotvornih, proporcionalnih i odvraćajućih sankcija u pravu EU 41
5.2. Proporcionalnost i model minimalne harmonizacije 43
5.3. Proporcionalnost kao ograničenje nacionalnog zakonodavca – praksa Suda pravde EU 45
5.4. Proporcionalnost sankcija prema pravnim licima 48
5.5. Proporcionalnost kao test za kumulaciju sankcija 50
6. ODGOVORNOST PRAVNIH LICA U EVROPSKOM KRIVIČNOM PRAVU 53
6.1. Razvoj odgovornosti pravnih lica u evropskom materijalnom krivičnom pravu 53
6.2. Model odgovornosti pravnih lica u sekundarnom zakonodavstvu EU 55
6.3. Sankcije prema pravnim licima u evropskom materijalnom krivičnom pravu 58
6.4. Normativna ograničenja i otvorena pitanja odgovornosti pravnih lica u pravu EU 61
7. ULOGA SUDA PRAVDE EU U RAZVOJU KRIVIČNOG MATERIJALNOG PRAVA EU 65

7.1. Sud pravde EU kao činilac razvoja evropskog materijalnog krivičnog prava ... 65
7.2. Razvoj nadležnosti Evropske unije kroz praksu Suda pravde ... 67
7.3. Autonomno tumačenje pojmova evropskog materijalnog krivičnog prava ... 69
7.4. Opšta načela evropskog materijalnog krivičnog prava u praksi Suda pravde EU ... 70
7.5. Odnos prava EU i nacionalnog krivičnog prava u praksi Suda pravde EU ... 75
7.6. Od granica nadležnosti ka granicama kriminalizacije ... 81
8. HARMONIZACIJA KRIVIČNOG MATERIJALNOG PRAVA EU PREMA PRAVNOM OSNOVU ... 85
8.1. Harmonizacija zasnovana na članu 83 stav 1 Ugovora o funkcionisanju EU ... 88
8.1.1. Krivična dela protiv integriteta javne uprave ... 91
8.1.1.1. Pojam integriteta javne uprave kao objekta krivičnopravne zaštite ... 91
8.1.1.2. Normativni razvoj evropskih antikorupcijskih pravnih tekovina ... 95
8.1.1.3. Harmonizacija materijalnog krivičnog prava Direktivom 2026/1021 ... 102
8.1.2. Krivična dela protiv bezbednosti Evropske unije ... 108
8.1.2.1. Bezbednost Evropske unije kao predmet krivičnopravne zaštite ... 108
8.1.2.1.1. Normativni razvoj evropskog sistema krivičnopravne zaštite bezbednosti ... 112
8.1.2.1.2. Harmonizacija krivičnog dela terorizma u pravu Evropske unije ... 116
8.1.2.1.3. Preventivni model krivičnopravne zaštite u Direktivi (EU) 2017/541 ... 119
8.1.2.1.4. Odgovornost pravnih lica, sankcije i zaštita žrtava kao elementi harmonizovanog sistema krivičnopravne zaštite ... 124
8.1.2.2. Organizovani kriminal kao objekt harmonizacije evropskog materijalnog krivičnog prava ... 127

8.1.2.2.1. Normativni razvoj evropskog modela borbe protiv organizovanog kriminala 127
8.1.2.2.2. Harmonizacija učešća u kriminalnoj organizaciji u pravu EU 129
8.1.2.3. Harmonizacija krivičnopravne zaštite povreda restriktivnih mera Evropske unije 134
8.1.2.3.1. Od restriktivnih mera do harmonizacije materijalnog krivičnog prava EU 134
8.1.2.3.2. Harmonizacija krivičnih dela i sankcija prema Direktivi 2024/1226 138
8.1.3. Krivičnopravna zaštita ljudskog dostojanstva 141
8.1.3.1. Ljudsko dostojanstvo kao predmet krivičnopravne zaštite 141
8.1.3.2. Normativni razvoj evropske krivičnopravne zaštite ljudskog dostojanstva 146
8.1.3.3. Harmonizacija trgovine ljudima u pravu EU 148
8.1.3.4. Harmonizacija u oblasti seksualnog zlostavljanja i seksualnog iskorišćavanja dece u pravu EU 154
8.1.3.5. Harmonizacija krivičnopravne zaštite od nasilja nad ženama u pravu EU 159
8.1.4. Krivična dela protiv javnog zdravlja u pravu Evropske unije 165
8.1.4.1. Javno zdravlje kao predmet krivičnopravne zaštite u EU 165
8.1.4.2. Harmonizacija krivičnih dela nedozvoljene trgovine narkoticima u pravu EU 168
8.1.5. Krivična dela protiv informacionog društva 177
8.1.5.1. Informaciono društvo kao predmet krivičnopravne zaštite u EU 177
8.1.5.2. Normativni razvoj zaštite informacionog društva u pravu EU 180
8.1.5.3 Harmonizacija krivičnopravne zaštite informacionog društva u pravu EU 184
8.1.6. Krivičnopravna zaštita finansijskog sistema i sredstava plaćanja 188
8.1.6.1. Finansijski sistem i sredstva plaćanja kao predmet krivičnopravne zaštite 188

8.1.6.2. Normativni razvoj evropske krivičnopravne zaštite finansijskog sistema i sredstava plaćanja 190
8.1.6.3. Harmonizacija pranja novca u pravu Evropske unije 192
8.1.6.4. Harmonizacija falsifikovanja sredstava plaćanja u pravu Evropske unije 196
8.2. Harmonizacija zasnovana na članu 83 stav 2 Ugovora o funkcionisanju EU 199
8.2.1. Krivična dela protiv finansijskih interesa EU 202
8.2.1.1. Pojam i pravna priroda finansijskih interesa EU 204
8.2.1.2. Harmonizacija krivičnopravne zaštite finansijskih interesa EU u primarnom pravu i praksi Suda pravde EU 207
8.2.1.3. Direktiva (EU) 2017/1371 kao osnov harmonizacije krivičnopravne zaštite finansijskih interesa EU 211
8.2.1.3.1. Harmonizacija krivičnih dela protiv finansijskih interesa EU 213
8.2.1.3.2. Harmonizacija instituta opšteg krivičnog prava 216
8.2.2. Krivična dela protiv životne sredine 220
8.2.2.1. Životna sredina kao predmet krivičnopravne zaštite u pravu EU 220
8.2.2.2. Normativni razvoj harmonizacije krivičnih dela protiv zaštite životne sredine u pravu EU 222
8.2.2.3. Harmonizacija krivičnih dela protiv životne sredine u pravu EU 225
8.2.2.3.1. Predmet i obim harmonizacije 226
8.2.2.3.2. Novine u pristupu harmonizaciji krivičnih dela protiv životne sredine 227
8.2.2.3.3. Harmonizacija sankcija i odgovornosti 229
8.2.2.3.4. Institucionalne pretpostavke efikasne primene Direktive u državama članicama 231
8.2.3. Krivičnopravna zaštita integriteta finansijskog tržišta 235
8.2.3.1. Pojam integriteta finansijskog tržišta kao objekta krivičnopravne zaštite 236

8.2.3.2. Normativni razvoj krivičnopravne zaštite integriteta finansijskog tržišta u pravu Evropske unije 238
8.2.3.3. Harmonizacija materijalnog krivičnog prava u oblasti zaštite integriteta finansijskog sektora 241
8.2.3.3.1. Zloupotreba tržišta 242
9. ZAŠTITA POSEBNIH POLITIKA EVROPSKE UNIJE UPRAVNO-KAZNENIM SANKCIJAMA 249
9.1. Normativni razvoj 249
9.2. Kaznenopravna zaštita konkurencije u EU 251
9.3. Krivičnopravni aspekti politike azila i migracija u EU 254
9.4. Pravci razvoja harmonizacije materijalnog krivičnog prava izvan člana 83 UFEU 258
10. OCENA EFEKATA, BUDUĆI KORACI I ZNAČAJ ZA REPUBLIKU SRBIJU 261
10.1. Ocena efekata 261
10.2. Značaj za Republiku Srbiju 270
Bibliografija 275

Ova monografija je nastala kao rezultat angažovanja autora u skladu sa Planom rada Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja za 2026. godinu (na osnovu ugovora br. 451-03-33/2026-03/ 200039 sa Ministarstvom nauke, tehnološkog razvoja i inovacija Republike Srbije).

© 2026 by authors

This scientific monograph is an open access distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution 4.0 International

1. UVOD

Krivično pravo tradicionalno se smatralo oblašću u kojoj države članice EU zadržavaju isključivu nadležnost i jednim od najznačajnijih elemenata državnog suvereniteta. Upravo se u ovoj oblasti ispoljava pravo države da samostalno uređuje koja ponašanja zahtevaju krivičnopravnu reakciju i kakve će se sankcije za njih propisati (Mitsilegas, 2022). Takvo shvatanje dugo je predstavljalo prepreku prenošenju krivičnopravnih nadležnosti na nadnacionalni nivo, zbog čega je krivično pravo ostalo izvan nadležnosti Evropskih zajednica.[1] Produbljivanje evropskih integracija, prvobitno zasnovanih na ekonomskoj saradnji, postepeno je ukazivalo na potrebu za zajedničkim odgovorom na bezbednosne izazove, naročito terorizam i prekogranični kriminal (Pereira, 2012). Proširenje Evropske unije, a naročito potreba da se politike i vrednosti EU sprovode delotvorno na celoj teritoriji, doprineli su postepenom širenju njenog uticaja i na oblast krivičnog prava.

Razlozi koji su doveli do postepenog širenja nadležnosti Evropske unije na oblast krivičnog prava bili su različiti. Zaključenje Šengenskog sporazuma 1985. i Konvencije o primeni Šengenskog sporazuma 1990. godine, postepeno ukidanje kontrola na unutrašnjim granicama i ostvarivanje slobode kretanja ljudi, robe, usluga i kapitala, ukazali su na ograničenja potpuno samostalnog uređivanja krivičnog prava u

[1] Više u: Matić Bošković, M. (2022) Krivično procesno pravo EU, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd.

državama članicama. Razlike u definisanju krivičnih dela, vrsti i visini propisanih sankcija i delotvornosti krivičnog gonjenja mogle su pogodovati prekograničnom kriminalu, omogućavajući učiniocima da svoje aktivnosti usmeravaju prema državama sa blažim krivičnopravnim režimom ili manje delotvornim mehanizmima krivičnog gonjenja (Weyembergh, 2005).[2] Pored toga, prekogranični karakter organizovanog kriminala, trgovine ljudima, terorizma ili računarskog kriminala pokazao je da njihovo delotvorno suzbijanje zahteva ne samo policijsku i pravosudnu saradnju, već i određeni stepen usklađenosti nacionalnih krivičnih zakonodavstava. Razlike u definisanju krivičnih dela i uslovima krivične odgovornosti mogu otežati saradnju između nadležnih organa država članica i ograničiti delotvornost mehanizma uzajamnog priznanja (Willems, 2019).[3] Prekogranični kriminal predstavlja pretnju unutrašnjoj bezbednosti država članica, zbog čega je harmonizacija krivičnog zakonodavstva postala jedan od važnih instrumenata za suzbijanje kriminalnih aktivnosti koje prevazilaze nacionalne granice (Gharaibeh, 2022). Potreba za zaštitom finansijskih interesa Evropskih zajednica, koji su od uspostavljanja sistema sopstvenih budžetskih sredstava sedamdesetih godina XX veka bili izloženi prevarama i drugim zloupotrebama, ukazala je na ograničenje upravnih i građanskih mehanizama zaštite i potrebu za primenom krivičnopravnih mera (Mancano, 2019). Dodatni podsticaj razvoju krivičnog prava predstavljalo je uspostavljanje prostora slobode,

[2] Da ova bojazan nije samo teorijska pretpostavka, već stvaran i dosledan zakonodavni motiv, potvrđuje i obrazloženje Direktive (EU) 2024/1226 o povredi restriktivnih mera Unije, u kojem se izričito navodi da heterogenost nacionalnih sankcija podriva delotvornost sankcionog režima Unije upravo zbog opasnosti da učinioci svoju delatnost usmere ka državama sa blažim odgovorom.

[3] Više o uzajamnom priznanju u: Matić Bošković, Marina (2021) Međunarodna krivičnopravna saradnja i tehnička sredstva kao način realizacije pojedinih oblika međunarodne krivičnopravne saradnje. In: *Videolink i druga tehnička sredstva kao načini preduzimanja procesnih radnji u kaznenom postupku: (norma, praksa i poželjni slučajevi širenja mogućnosti primene).* Misija OEBS-a u Srbiji, Beograd, pp. 95-105.

bezbednosti i pravde Ugovorom iz Amsterdama 1997. godine, zasnovanog na nastojanju da slobodu kretanja prati odgovarajući nivo bezbednosti građana na celoj teritoriji EU (Herlin-Karnell, 2010). Ovi razlozi postepeno su doprineli širenju delovanja Evropske unije u oblasti krivičnog prava, uprkos nastojanju država članica da očuvaju svoje tradicionalne nadležnosti u ovoj oblasti (Mitsilegas, 2010).

Razvoj nadležnosti Evropske unije u oblasti krivičnog prava odvijao se postepeno i nije tekao bez teškoća. Prvi značajniji koraci učinjeni su Ugovorom iz Mastrihta iz 1992. godine, kojim je uspostavljen treći stub Evropske unije, zasnovan na međuvladinoj saradnji u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova. Međutim, mogućnosti usklađivanja materijalnog krivičnog prava u tom periodu bile su ograničene, a saradnja država članica prvenstveno se odvijala putem međuvladinih mehanizama (Mitsilegas, 2022). Ugovorom iz Amsterdama iz 1997. godine prvi put je izričito predviđena mogućnost usklađivanja pojedinih elemenata materijalnog krivičnog prava, uz uvođenje okvirne odluke kao posebnog pravnog instrumenta. Iako je donošenje okvirnih odluka i dalje bilo zasnovano na međuvladinom odlučivanju, one su predstavljale akte prava Evropske unije, a ne klasične međunarodne ugovore (Csonka & Landwehr, 2019). Dalji podsticaj razvoju evropske krivičnopravne politike dali su zaključci Evropskog saveta u Tampereu iz 1999. godine, kojima su utvrđeni prioriteti saradnje u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova za naredni period.[4]

Značajnu ulogu u postepenom proširivanju nadležnosti Evropske unije imala je i praksa Suda pravde EU, koja je u pojedinim pitanjima prethodila izmenama osnivačkih ugovora i doprinela oblikovanju pravnih osnova za delovanje EU u oblasti krivičnog prava.[5] Prekretnicu je predstavljao Ugovor iz Lisabona, koji je stupio na snagu 2009. godine.

[4] Zaključci Evropskog saveta u Tampereu, 15-16. oktobar 1999. godine.
[5] Više o ulozi Suda pravde u Poglavlju 7.

Njime je ukinuta dotadašnja struktura tri stuba, a pravosudna saradnja u krivičnim stvarima uključena je u jedinstveni institucionalni i pravni okvir Evropske unije (Herlin-Karnell, 2010). Ugovor o funkcionisanju EU (UFEU)[6] u članu 83, izričito je utvrdio nadležnost EU za donošenje minimalnih pravila o definisanju krivičnih dela i sankcija u određenim oblastima, čime je uspostavljen osnov za dalji razvoj harmonizacije materijalnog krivičnog prava (Öberg, 2018), sa ciljem delotvornije zaštite zajedničkih interesa i približavanja nacionalnih krivičnopravnih sistema (Petrović Mrvić, 2022).

Rezultat višedecenijskog razvoja jeste postepeno oblikovanje evropskog materijalnog krivičnog prava kao posebne oblasti prava Evropske unije, koju čine pravila usmerena na usklađivanje nacionalnih zakonodavstava u pogledu krivičnih dela i sankcija (Klip, 2012). Harmonizacija je prvenstveno usmerena na pojedine oblike kriminaliteta, poput pranja novca, korupcije i trgovine ljudima, čije suzbijanje zahteva zajedničko delovanje država članica i odgovarajući stepen usklađenosti njihovih zakonodavstava (Gjeta & Zhidro, 2025). Iako se najveći deo evropskih pravila odnosi na posebni deo krivičnog prava, kroz uređivanje pojedinih pitanja krivične odgovornosti postepeno se oblikuju i zajednički standardi koji pripadaju opštem delu (Vuletić, 2016). Takav razvoj, zasnovan na načelima poverenih nadležnosti, supsidijarnosti i proporcionalnosti, nastoji da uskladi potrebu za zajedničkim krivičnopravnim odgovorom sa očuvanjem nacionalnih pravnih tradicija (Blažek, 2023).

Ova monografija predstavlja drugu knjigu u okviru šireg istraživačkog projekta posvećenog krivičnom pravu Evropske unije. Prva knjiga, *Krivično procesno pravo EU*, bavila se razvojem pravosudne saradnje u krivičnim stvarima, načelom uzajamnog priznanja, harmonizacijom procesnih prava osumnjičenih i okrivljenih lica i mehanizmima

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

pravosudne saradnje između država članica. U njoj su razmotreni i razvoj evropskih krivičnopravnih nadležnosti, kao i njihov položaj u osnivačkim ugovorima. Ova knjiga posvećena je materijalnopravnoj dimenziji krivičnog prava EU, odnosno pravilima kojima Evropska unija utiče na definisanje krivičnih dela, uređivanje pojedinih pitanja krivične odgovornosti i propisivanje sankcija. Dve monografije na taj način čine povezanu celinu, čiji je cilj sveobuhvatno sagledavanje razvoja i osnovnih karakteristika krivičnog prava Evropske unije.

Razumevanje pojedinačnih instrumenata harmonizacije zahteva prethodno razmatranje pravnih osnova i granica nadležnosti Evropske unije, odnosa prava Evropske unije i nacionalnih krivičnopravnih sistema, kao i načela koja određuju sadržinu i domašaj evropske krivičnopravne intervencije. Polazeći od toga, monografija je podeljena na opšti i posebni deo.

Opšti deo obuhvata pitanja zajednička različitim oblastima evropskog materijalnog krivičnog prava. Pored pravnih osnova i granica nadležnosti EU, razmatraju se odnos evropskog i nacionalnog krivičnog prava, osnovna načela harmonizacije, proporcionalnost krivičnih sankcija, odgovornost pravnih lica i uloga Suda pravde Evropske unije u oblikovanju ove oblasti. Posebni deo posvećen je analizi pojedinačnih oblasti krivičnopravne zaštite koje su predmet harmonizacije, ali i onih u kojima su mogućnosti evropske intervencije ograničene ili se zaštita određenih interesa ostvaruje drugim vrstama sankcija. Izlaganje prati pravne osnove harmonizacije, najpre se razmatraju oblasti obuhvaćene članom 83 stav 1 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, a zatim oblasti u kojima je usklađivanje krivičnog prava povezano sa delotvornim sprovođenjem drugih politika EU, u skladu sa članom 83 stav 2. Posebna pažnja posvećena je i oblastima u kojima se zaštita interesa EU pretežno ostvaruje upravnokaznenim, a ne krivičnopravnim merama. Završno poglavlje razmatra moguće pravce daljeg razvoja

evropskog materijalnog krivičnog prava i njegov značaj za Republiku Srbiju u procesu pristupanja Evropskoj uniji.

Ovakav pristup ima određena ograničenja. Podela prema pravnom osnovu harmonizacije ne podudara se u potpunosti sa sistematikom krivičnih dela zasnovanom na zaštićenom pravnom dobru, zbog čega se pojedina pitanja mogu pojaviti u različitim oblastima evropskog zakonodavstva. Takva preklapanja proizlaze iz načina na koji su se razvijale nadležnosti Evropske unije i iz različitih ciljeva kojima služe pojedini instrumenti harmonizacije. Na njih se, gde je to potrebno, posebno ukazuje kako bi se očuvala povezanost izlaganja i izbeglo ponavljanje.

Treba imati u vidu da je materijalno krivično pravo EU oblast koja se i dalje intenzivno razvija. Postojeći instrumenti se menjaju i dopunjuju, donose se nove direktive, dok praksa Suda pravde EU kontinuirano doprinosi razjašnjavanju njihovog značenja i domašaja. Zbog toga ova monografija predstavlja sistematski prikaz i analizu pravnog okvira u trenutku njenog nastanka, uz svest da će dalji zakonodavni razvoj i sudska praksa zahtevati nova preispitivanja pojedinih pitanja. Upravo ta otvorenost i nedovršenost procesa harmonizacije predstavljaju jedno od osnovnih obeležja savremenog evropskog materijalnog krivičnog prava.

2. NADLEŽNOST EU U OBLASTI KRIVIČNOG MATERIJALNOG PRAVA

Nadležnost koju danas Evropska unija ima u oblasti materijalnog krivičnog prava rezultat je dugog istorijskog razvoja. I pre nego što je krivično pravo uopšte postalo predmet formalne nadležnosti Evropske zajednice, komunitarno pravo je na posredan način dodirivalo ovu oblast. Već sedamdesetih i osamdesetih godina XX veka, uredbe iz oblasti zajedničke poljoprivredne politike, poput Uredbe Saveta br. 729/70 od 21. aprila 1970. godine o finansiranju zajedničke poljoprivredne politike, čiji član 8 od država članica zahteva preduzimanje mera neophodnih za sprečavanje i otklanjanje nepravilnosti u korišćenju sredstava Zajednice, nalagale su obaveze, ne određujući pritom vrstu mera kojima se one ostvaruju, što je otvorilo pitanje da li i u kojoj meri takva obaveza može obuhvatiti i krivične sankcije.[7] Pojedini autori su već devedesetih godina XX veka ukazivali na to da krivično pravo nikada nije bilo potpuno izvan domašaja prava Evropskih zajednica, uprkos formalnom odsustvu nadležnosti, te da je reč o grani prava koja je sa pravom Zajednice bila povezana na najzahtevniji način, upravo zato što nadležnost zakonodavca Zajednice za krivično pravo nije bila izričito predviđena osnivačkim ugovorima (France, 1994).

[7] Regulation (EEC) No 729/70 of the Council of 21 April 1970 on the financing of the common agricultural policy.

Značajnu ulogu u oblikovanju prava imala je praksa Suda pravde EU. U predmetu *Amsterdam Bulb* iz 1977. godine,[8] Sud je zauzeo je stav da države članice same biraju odgovarajuću meru sprovođenja komunitarnih obaveza, uključujući i krivične sankcije, dok je u nizu predmeta iz sedamdesetih i osamdesetih godina (*Watson i Belmann*, *Casati*, *Tymen*, *Bout*)[9] ocenjivao da li su konkretne nacionalne krivične sankcije srazmerne težini povrede i u skladu sa ciljevima zajedničkog tržišta. Ta jurisprudencija počiva na načelu lojalne saradnje, iz kojeg je izvedena obaveza država članica da obezbede delotvornu zaštitu interesa Zajednice, uključujući i sankcijama koje mogu biti krivične prirode (Vasilkov & Lazić, 2021).

Ugovorom iz Mastrihta iz 1992. godine uspostavljen je treći stub Evropske unije, posvećen saradnji u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova. Njime su obuhvaćeni i pojedini oblici ozbiljnog prekograničnog kriminaliteta, uključujući terorizam i nedozvoljenu trgovinu opojnim drogama. Saradnja je, međutim, ostala zasnovana na međuvladinom odlučivanju, bez prenošenja krivičnopravnih nadležnosti na Evropsku zajednicu (Comte, 2003). U tom okviru usvojeni su značajni instrumenti, među kojima posebno mesto zauzima Konvencija o zaštiti finansijskih interesa Evropskih zajednica iz 1995. godine. Ipak, institucionalna ograničenja trećeg stuba umanjivala su delotvornost ovog oblika saradnje. Evropski parlament imao je ograničenu ulogu, dok je nadležnost Suda pravde bila znatno uža nego u oblasti komunitarnog prava (Spaventa, 2007; Baker & Harding, 2009). Pored toga, pravni instrumenti trećeg stuba nisu imali neposredno dejstvo, a njihova primena u velikoj meri zavisila je od država članica (Terpan, 2014; Claes, 2024).

[8] Predmet 50/76, *Amsterdam Bulb* [1977] ECR 137.
[9] Predmet 118/75, *Watson i Belmann* [1976] ECR 1185; Predmet 203/80, *Casati* [1981] ECR 2595; Predmet 269/80, *Tymen* [1981]; Predmet 21/81, *Bout* [1982].

U takvim okolnostima nastao je *Corpus Juris*, jedan od najznačajnijih akademskih projekata usmerenih ka razvoju zajedničkog evropskog krivičnopravnog okvira za zaštitu finansijskih interesa Zajednice (Delmas-Marty, 1997). Projekat je obuhvatao pravila materijalnog krivičnog prava i krivičnog postupka. Prvih sedamnaest članova odnosilo se na materijalnopravna pitanja, dok su članovi 18-35 sadržali procesna pravila, uključujući i predlog za uspostavljanje evropskog javnog tužioca. Predviđena je i supsidijarna primena nacionalnog prava na pitanja koja nisu bila uređena predloženim pravilima (Csonka & Landwehr, 2019). Nakon prvobitne verzije sprovedena je analiza mogućnosti njegove primene u pravnim sistemima država članica, na osnovu koje je izrađen revidirani tekst, poznat kao *Corpus Juris 2000* (Spencer, 1999). Projekat je bio predmet stručnih i institucionalnih rasprava, uključujući javno saslušanje u britanskom Domu lordova i konsultacije u državama članicama (Delmas-Marty, 2000). Iako nikada nije usvojen kao obavezujući pravni instrument, *Corpus Juris* značajno je doprineo razvoju ideja o zajedničkim pravilima krivične odgovornosti i institucionalnim mehanizmima zaštite finansijskih interesa EU.

Dalji korak učinjen je Ugovorom iz Amsterdama, potpisanim 1997. godine, koji je stupio na snagu 1999. godine. Njime je izričito predviđena mogućnost usklađivanja pojedinih elemenata materijalnog krivičnog prava i uvedena okvirna odluka kao poseban pravni instrument trećeg stuba. Iako je njeno donošenje i dalje bilo zasnovano na međuvladinom odlučivanju, okvirna odluka predstavljala je akt prava Evropske unije, a ne klasičan međunarodni ugovor (Csonka & Landwehr, 2019). Dodatni podsticaj razvoju evropske krivičnopravne politike dali su zaključci Evropskog saveta u Tampereu iz 1999. godine, kojima su utvrđeni prioriteti saradnje u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova. U ovom periodu rasprave o harmonizaciji materijalnog krivičnog prava bile su prvenstveno usmerene na pitanje nadležnosti Evropske unije, dok je

kasniji razvoj sve više otvarao pitanja tumačenja i primene usvojenih pravila (Nuotio, 2023).

Poseban značaj za proširivanje mogućnosti krivičnopravne harmonizacije imale su presude Suda pravde u predmetima C-176/03 i C-440/05, *Komisija protiv Saveta*. U prvom predmetu Sud je poništio Okvirnu odluku 2003/80/JHA o zaštiti životne sredine putem krivičnog prava, ocenivši da je njen sadržaj zadirao u nadležnosti koje su Ugovorom o EZ bile poverene Zajednici (Pereira, 2007). Sud je prihvatio stanovište da zakonodavac Evropske zajednice može zahtevati od država članica da usvoje odgovarajuće krivičnopravne mere ukoliko je primena delotvornih, srazmernih i odvraćajućih krivičnih sankcija neophodna za ostvarivanje ciljeva određene politike Zajednice. Ovaj stav potvrđen je i dodatno razjašnjen u predmetu C-440/05, uz ograničenje da određivanje vrste i visine krivičnih sankcija nije bilo u nadležnosti Zajednice (Lynskey & Dawes, 2008). Navedene presude donete su u okolnostima izraženog spora o razgraničenju nadležnosti između prvog (komunitarnog) i trećeg stuba (pravosuđe i unutrašnji poslovi zasnovani na međuvladinom principu). U postupku povodom Okvirne odluke o zaštiti životne sredine čak jedanaest država članica podržalo je stav da pravni osnov za njeno donošenje treba tražiti u trećem stubu (Ryland, 2009). Sud je, međutim, prihvatio mogućnost krivičnopravne intervencije u okviru komunitarnih nadležnosti kada je ona neophodna za delotvorno sprovođenje određene politike Zajednice (Neagu, 2009). Takvo tumačenje izazvalo je i kritike zasnovane na argumentu da su države članice svesno zadržale krivičnopravnu saradnju u trećem stubu i time ograničile mogućnost njenog prenošenja u komunitarni pravni okvir (Lynskey & Dawes, 2008).

Ugovor iz Lisabona, potpisan 2007. godine, koji je stupio na snagu 2009. godine, predstavljao je prekretnicu u razvoju nadležnosti Evropske unije u oblasti krivičnog prava. Ukidanjem strukture tri stuba, pravosudna saradnja u krivičnim stvarima uključena je u jedinstveni

pravni i institucionalni okvir EU, dok je članom 83 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (UFEU) izričito utvrđena nadležnost za harmonizaciju određenih elemenata materijalnog krivičnog prava (Csonka & Landwehr, 2019). Promena nije bila samo formalna, jer se umesto dotadašnjeg međuvladinog modela, zasnovanog na jednoglasnom odlučivanju i ograničenoj ulozi Evropskog parlamenta, za donošenje direktiva u ovoj oblasti, po pravilu, primenjuje se redovni zakonodavni postupak, u kojem Evropski parlament i Savet odlučuju kao ravnopravni zakonodavci. Proširena su ovlašćenja Evropske komisije u nadzoru nad ispunjavanjem obaveza država članica, kao i nadležnost Suda pravde za tumačenje i kontrolu primene prava Unije u ovoj oblasti (Mitsilegas, 2022). Time su stvoreni uslovi za intenzivniji razvoj evropskog materijalnog krivičnog prava (Herlin-Karnell, 2010). Međutim, ne postoji potpuna saglasnost o tome da li član 83 UFEU iscrpno uređuje krivičnopravne nadležnosti EU. Prema jednom shvatanju, mogućnost krivičnopravne intervencije može proizlaziti i iz drugih ugovornih odredaba, dok se prema drugom smatra da je izričitim uređivanjem dopunske nadležnosti u članu 83 stav 2 ograničeno pozivanje na implicitna ovlašćenja (Csonka & Landwehr, 2019). Ovo pitanje ima praktičan značaj, budući da izbor pravnog osnova utiče na zakonodavni postupak, sadržinu i domašaj instrumenata harmonizacije, kao i na obaveze država članica prilikom njihovog prenošenja u nacionalno zakonodavstvo (Kettunen, 2015).

Postojanje nadležnosti, samo po sebi ne opravdava svaku krivičnopravnu intervenciju EU. U skladu sa načelom supsidijarnosti, delovanje na evropskom nivou mora biti opravdano potrebom da se ciljevi predložene mere uspešnije ostvaruju zajedničkim delovanjem nego na nivou pojedinačnih država članica (Schroeder, 2020). Izbor krivičnopravnih sredstava mora biti usklađen sa načelima proporcionalnosti, zakonitosti i krivičnog prava kao krajnjeg sredstva (*ultima ratio*), koja su detaljnije razmotrena u posebnom poglavlju ove

monografije. Ograničenja harmonizacije posebno dolaze do izražaja u oblasti sankcija. Iskustva sa propisivanjem minimalnog nivoa maksimalnih kazni pokazuju da ujednačavanje zaprećenih kazni ne mora dovesti do stvarnog približavanja nacionalnih kaznenih politika, već može podstaći njihovo pooštravanje i narušiti unutrašnju koherentnost pojedinih krivičnopravnih sistema (Lasagni & Mirandola, 2019). Stoga se pitanje granica nadležnosti EU ne odnosi samo na mogućnost propisivanja određenih krivičnopravnih mera već i na njihov sadržaj i posledice po nacionalna zakonodavstva.

Osetljivost ove oblasti potvrđuje i poseban mehanizam predviđen članom 83 stav 3 UFEU, poznat kao „sigurnosna kočnica". Ukoliko član Saveta smatra da bi predložena direktiva mogla uticati na osnovne aspekte krivičnopravnog sistema njegove države, može zahtevati da se zakonodavni postupak obustavi i da se pitanje uputi Evropskom savetu. Ako se u roku od četiri meseca ne postigne saglasnost o daljem postupanju, najmanje devet država članica može nastaviti saradnju u okviru mehanizma pojačane saradnje, pod uslovima predviđenim Ugovorom (Whyte, 2018). Ova mogućnost predstavlja dodatno institucionalno jemstvo očuvanja osnovnih karakteristika nacionalnih krivičnopravnih sistema. Iako se retko koristi, njen značaj ogleda se i u uticaju koji može imati na pregovore o sadržini predloženih direktiva i zato se smatra da je kontrola granica krivičnopravne nadležnosti EU u znatnoj meri zasnovana na proceduralnim mehanizmima i političkom usaglašavanju država članica.

Harmonizacija materijalnog krivičnog prava povezana je i sa funkcionisanjem pravosudne saradnje u krivičnim stvarima. Određeni stepen usklađenosti nacionalnih zakonodavstava može doprineti međusobnom poverenju država članica i olakšati primenu instrumenata zasnovanih na uzajamnom priznanju sudskih odluka (Matić Bošković, 2020; Weyembergh, 2005). Ipak, međusobno poverenje ne proizlazi

isključivo iz podudarnosti pravnih pravila, već pre svega iz pretpostavke da države članice poštuju osnovna prava i obaveze koje proizlaze iz prava EU (Mitsilegas, 2019). Zbog toga harmonizaciju materijalnog krivičnog prava treba posmatrati kao jedan od instrumenata ostvarivanja prostora slobode, bezbednosti i pravde, a ne kao samostalan uslov za funkcionisanje svih oblika pravosudne saradnje.

Minimalna pravila utvrđena na nivou EU istovremeno otvaraju pitanje prostora koji države članice zadržavaju za samostalno uređivanje krivične odgovornosti i sankcija. Iako harmonizacija, po pravilu, dopušta usvajanje strožih nacionalnih rešenja, takva sloboda nije neograničena i mora se ostvarivati u skladu sa pravom EU i osnovnim načelima krivičnog prava (Zoumpoulakis, 2021, 2022). U tom kontekstu posebno je značajno pitanje da li postojeća načela kriminalizacije na nivou Unije pružaju dovoljno jasna merila za opravdavanje krivičnopravne intervencije (Buisman, 2022). Jedno od tih merila predstavlja i zahtev da sankcije budu delotvorne, srazmerne i odvraćajuće, koji je razvijen u praksi Suda pravde i postao je sastavni deo evropske kaznene politike (Faure & Weber, 2017).

Uprkos postepenom razvoju i preciznijem uređivanju pravnih osnova harmonizacije, pitanje granica materijalne krivičnopravne nadležnosti Evropske unije ostaje otvoreno. Ono se ne svodi samo na tumačenje člana 83 UFEU, već obuhvata i ocenu opravdanosti novih instrumenata harmonizacije, razgraničenje evropskih i nacionalnih nadležnosti, odnos krivičnih i drugih kaznenih mera, kao i proporcionalnost ograničenja koja pravo EU postavlja nacionalnim krivičnopravnim sistemima. Zbog toga se stvarni domašaj ove nadležnosti oblikuje ne samo kroz odredbe osnivačkih ugovora već i kroz zakonodavnu praksu EU, njihovu primenu u državama članicama i tumačenje Suda pravde EU.

3. ODNOS IZMEĐU EU I NACIONALNOG PRAVA

Postojanje nadležnosti Evropske unije u oblasti materijalnog krivičnog prava otvara pitanje odnosa harmonizovanih pravila i nacionalnih pravnih sistema u kojima se ona primenjuju. Za razumevanje ovog odnosa poseban značaj imaju načela neposrednog dejstva i nadređenosti prava EU, oblikovana u prvim decenijama razvoja komunitarnog pravnog poretka (Craig & de Búrca, 2011; Witte, 2021). U presudi *Van Gend en Loos*[10] iz 1963. godine Sud pravde utvrdio je da pojedine odredbe komunitarnog prava mogu neposredno stvarati prava na koja se pojedinci pozivaju pred nacionalnim sudovima. Godinu dana kasnije, u predmetu *Costa protiv ENEL*,[11] uspostavljeno je načelo nadređenosti prava Zajednice, prema kojem države članice ne mogu jednostranim nacionalnim merama dovesti u pitanje obaveze koje proizlaze iz zajedničkog pravnog poretka (Witte, 2021). Iako su ova načela prvobitno razvijena u drugim oblastima komunitarnog prava, njihov značaj postao je posebno izražen sa širenjem nadležnosti EU na krivičnopravnu materiju.

Primena ovih načela u krivičnom pravu suočava se sa ograničenjima koja proizlaze iz načela zakonitosti, pravne sigurnosti i zaštite osnovnih prava. Jedan od prvih značajnih primera predstavlja presuda *Pupino* (C-105/03) iz 2005. godine,[12] doneta povodom Okvirne odluke

[10] Predmet 26/62, *Van Gend en Loos* [1963] ECR 1.
[11] Predmet 6/64, *Costa protiv ENEL* [1964] ECR 585.
[12] Predmet C-105/03, *Pupino* [2005] ECLI:EU:C:2005:386, para. 44-45, 47, 60.

2001/220/JHA o položaju žrtava u krivičnom postupku.[13] Iako okvirne odluke, kao instrumenti trećeg stuba, nisu imale neposredno dejstvo, Sud pravde utvrdio je obavezu nacionalnih sudova da domaće pravo, koliko je to moguće, tumače u skladu sa njihovom sadržinom i ciljevima (Herlin-Karnell, 2013). Istovremeno, naglašeno je da takvo tumačenje ne sme biti protivno jasnom značenju nacionalnog zakona (*contra legem*), niti može samo po sebi predstavljati osnov za utvrđivanje ili pooštravanje krivične odgovornosti pojedinca. Obaveza usklađenog tumačenja ograničena je načelima pravne sigurnosti, zabrane retroaktivnosti i pravom na pravično suđenje (Spaventa, 2007). Značaj ove presude prevazilazi konkretan predmet, budući da je Sud pravde načelo usklađenog tumačenja, prethodno razvijeno u komunitarnom pravu, primenio i na instrumente međuvladine saradnje u krivičnim stvarima (Spaventa, 2007).

Odnos između nadređenosti prava EU i nacionalnih standarda zaštite osnovnih prava dodatno je razmotren u predmetu *Melloni* (C-399/11) iz 2013. godine.[14] Sud pravde zauzeo je stav da država članica ne može primenom višeg nacionalnog ustavnog standarda dovesti u pitanje nadređenost, jedinstvo i delotvornost prava EU u oblasti u kojoj su relevantna pravila harmonizovana i u kojoj je nivo zaštite osnovnih prava utvrđen pravom EU. Ovakvo tumačenje izazvalo je raspravu o prostoru koji nacionalni ustavni sistemi zadržavaju za primenu sopstvenih standarda zaštite, naročito kada oni pružaju viši nivo jemstava od onog koji proizlazi iz prava EU (Besselink, 2014). Kritičari su ukazali na opasnost da zahtev za jedinstvenom primenom prava EU potisne nacionalna ustavna jemstva, kao i na nedovoljno razvijen dijalog između Suda pravde i nacionalnih ustavnih sudova. Naknadna odluka španskog

[13] 2001/220/JHA: Council Framework Decision of 15 March 2001 on the standing of victims in criminal proceedings.
[14] Predmet C-399/11, *Melloni* [2013] ECLI:EU:C:2013:107.

Ustavnog suda[15] pokazala je da se takve napetosti mogu razrešavati prilagođavanjem nacionalnih ustavnih standarda, ali da time nisu otklonjena osnovna pitanja odnosa evropskog i nacionalnih pravnih poredaka (Besselink, 2014).

Harmonizaciju materijalnog krivičnog prava treba razlikovati od uzajamnog priznanja sudskih odluka, koje ne podrazumeva nužno prethodno usklađivanje nacionalnih inkriminacija. To je potvrđeno u predmetu *Advocaten voor de Wereld* (C-303/05) iz 2007. godine,[16] u kojem je Sud pravde razmatrao zakonitost Okvirne odluke o evropskom nalogu za hapšenje. Sud je zaključio da ovaj instrument ne zahteva harmonizaciju obeležja krivičnih dela niti propisanih kazni, već da njihovo definisanje ostaje u nadležnosti države koja izdaje nalog (Zając, 2021). Odbijen je i prigovor da izostavljanje provere dvostruke kažnjivosti za 32 kategorije krivičnih dela iz člana 2 stav 2 Okvirne odluke predstavlja povredu načela zakonitosti. Sud je ocenio da zahtevi ovog načela moraju biti ispunjeni u nacionalnom zakonodavstvu na osnovu kojeg se izdaje nalog, dok sama lista kategorija krivičnih dela ne

[15] STC 26/2014 od 13. februara 2014. Melloni je u Italiji osuđen u odsustvu i trebalo je da bude predat po evropskom nalogu za hapšenje. Prema ranijoj praksi Ustavnog suda Španije (počev od STC 91/2000), predaja radi izvršenja presude izrečene u odsustvu bila je dozvoljena samo uz uslov ponovnog suđenja. Smatralo se da bi se u suprotnom „posredno“povredilo pravo na pravično suđenje iz člana 24.2 Ustava.
Nakon presude Suda pravde u predmetu C-399/11, Ustavni sud je odbio Mellonijevu ustavnu žalbu i izmenio sopstvenu doktrinu. Sadržaj ustavnog prava koji se primenjuje u slučajevima „posredne povrede“ utvrdio je tako da ne zahteva uslov ponovnog suđenja kada se okrivljeni svesno odrekao prisustva, odnosno kada ga je zastupao branilac kog je sam izabrao.
Sud nije zasnovao promenu na samoj nadređenosti prava EU. Pozvao se na član 10.2 Ustava (tumačenje osnovnih prava u skladu s međunarodnim ugovorima), na praksu Evropskog suda za ljudska prava i na Povelju EU, kao i na sopstvenu Deklaraciju 1/2004 o odnosu prema pravu EU. Upravo zato Besselink i drugi autori ističu da je napetost formalno razrešena prilagođavanjem nacionalnog standarda, ali da osnovno pitanje odnosa dva poretka nije rešeno. Uz presudu su izdvojena i mišljenja više sudija koja kritikuju ovakav pristup.
[16] Predmet C-303/05, *Advocaten voor de Wereld* [2007] ECLI:EU:C:2007:261.

predstavlja osnov za utvrđivanje krivične odgovornosti (Ouwerkerk, 2017; Bloks & Brink, 2021). Ova presuda potvrđuje da uzajamno priznanje i harmonizacija predstavljaju različite instrumente evropske krivičnopravne integracije, iako mogu doprinositi ostvarivanju zajedničkih ciljeva.

Navedena sudska praksa pokazuje da odnos prava EU i nacionalnih krivičnopravnih sistema nije moguće objasniti isključivo pozivanjem na načelo nadređenosti. Iako ono predstavlja jedno od osnovnih obeležja pravnog poretka EU, njegova primena u krivičnoj materiji otvara pitanja odnosa prema nacionalnim ustavnim jemstvima, naročito načelu zakonitosti i zaštiti osnovnih prava. Time se dolazi do šireg pitanja odnosa evropskog i nacionalnih ustavnih poredaka, koje se u pravnoj teoriji razmatra kroz koncept ustavnog pluralizma.

Prema pluralističkom shvatanju, pravni poredak Evropske unije i nacionalni ustavni poreci zasnivaju se na sopstvenim izvorima legitimnosti, pri čemu pitanje njihovog krajnjeg autoriteta nije moguće unapred razrešiti uspostavljanjem jednostavne hijerarhije (MacCormick, 1995).) Ukazuje se na to da se pitanje vrhovnog pravnog autoriteta ne može rešiti polazeći isključivo od perspektive jednog pravnog poretka, budući da bi se time unapred pretpostavila njegova nadređenost (Walker, 2002). U takvim okolnostima značaj dobija dijalog između evropskih i nacionalnih sudova, kroz koji se u konkretnim predmetima nastoji postići usaglašavanje različitih ustavnopravnih zahteva (Jakob, 2016).

Ovakav pristup posebno je značajan u oblasti krivičnog prava, u kojoj zahtevi delotvorne primene prava EU mogu neposredno uticati na osnovne garancije krivične odgovornosti i pravičnog postupka. U literaturi se zato naglašava uloga sudskog dijaloga u razrešavanju sukoba između evropskih obaveza i nacionalnih ustavnih standarda (Bobić, 2022; Federico, 2019). Postupak prethodnog pitanja omogućava

nacionalnim sudovima, uključujući i ustavne i vrhovne sudove, da pred Sudom pravde otvore pitanja koja se odnose na tumačenje prava EU i njegov odnos prema osnovnim načelima nacionalnog pravnog poretka (Kornezov et al., 2023). U ovom kontekstu značajna je i odredba člana 4 stav 2 Ugovora o Evropskoj uniji, kojom se nalaže poštovanje nacionalnog identiteta država članica, sadržanog u njihovim osnovnim političkim i ustavnim strukturama. Pozivanje na ustavni identitet ne može predstavljati neograničen osnov za odstupanje od obaveza koje proizlaze iz prava EU, već zahteva njegovo usklađivanje sa osnovnim vrednostima i načelima pravnog poretka EU (Pérez, 2018; Faraguna, 2017).

Posebno značajan primer ovakvog odnosa predstavlja sudska praksa razvijena povodom predmeta *Taricco*.[17] U presudi C-105/14 Sud pravde zaključio je da nacionalni sud, pod određenim uslovima, mora izostaviti primenu domaćih pravila o zastarelosti ukoliko ona onemogućavaju izricanje delotvornih i odvraćajućih sankcija u slučajevima ozbiljnih prevara na štetu finansijskih interesa EU ili predviđaju nepovoljniju zaštitu tih interesa u odnosu na odgovarajuće nacionalne interese.[18] Takav zahtev zasnovan je na obavezi delotvorne zaštite finansijskih interesa EU iz člana 325 UFEU (Bovend'Eerdt, 2017).

Italijanski Ustavni sud ukazao je, međutim, na mogućnost sukoba ovog zahteva sa ustavnim načelom zakonitosti, budući da se prema italijanskom pravu zastarelost smatra materijalnopravnim institutom, na koji se primenjuju zahtevi određenosti, predvidljivosti i zabrane retroaktivnosti nepovoljnijih pravila. U postupku prethodnog odlučivanja pred Sudom pravde otvoreno je pitanje da li

[17] Predmet broj C-105/14, *Ivo Taricco and others*, [2015], ECLI:EU:C:2015:555.
[18] Više o zastarelosti: Škulić, M. (2016) Pravna priroda i krivičnopravni (materijalni i procesni) zastarelosti krivičnog gonjenja. *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu,* Vol. 65, br. 2, 7-29 i *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu,* Vol. 66, Br. 1, 25-58.

obaveza izostavljanja primene nacionalnih pravila o zastarelosti može biti ograničena ovim ustavnim garancijama (Besselink & Bonelli, 2018). U presudi *M.A.S. i M.B.* (C-42/17) iz 2017. godine[19] Sud pravde prihvatio je da nacionalni sud nije dužan da izostavi primenu pravila o zastarelosti ukoliko bi to dovelo do povrede načela zakonitosti krivičnih dela i kazni, naročito zbog nedovoljne određenosti pravila koja bi se primenila ili retroaktivnog pogoršanja položaja okrivljenog. Time je potvrđeno da zahtev za delotvornom zaštitom finansijskih interesa EU mora biti ostvaren uz poštovanje osnovnih krivičnopravnih garancija.

Pored pitanja odnosa evropskog i nacionalnih ustavnih poredaka, razvoj materijalnog krivičnog prava EU otvara i pitanje demokratske legitimnosti krivičnopravne intervencije na nadnacionalnom nivou. Krivično pravo tradicionalno se zasniva na ovlašćenju države da, u okviru demokratski uspostavljenog pravnog poretka, određuje granice kažnjivog ponašanja. Prenošenje dela ovih ovlašćenja na Evropsku uniju zato zahteva razmatranje osnova na kojima se zasniva legitimnost evropske krivičnopravne politike (Peristeridou, 2015). Iako je Ugovorom iz Lisabona ojačana uloga Evropskog parlamenta u zakonodavnom postupku, u literaturi se i dalje ukazuje na razlike između demokratskog odlučivanja na evropskom i nacionalnom nivou, kao i na značaj državnog suvereniteta za legitimnost krivičnog zakonodavstva (Turner, 2011).

Zbog toga se legitimnost evropskog materijalnog krivičnog prava ne može ocenjivati samo prema pravilima o raspodeli nadležnosti i zakonodavnom postupku, već i prema kriterijumima koji proizlaze iz osnovnih načela krivičnog prava (Kettunen, 2015). U središtu ovog pitanja nalazi se opravdanost vršenja kaznene vlasti, odnosno utvrđivanje ko, pod kojim uslovima i u kojim granicama može

[19] Predmet C-42/17, *M.A.S. i M.B.* [2017] ECLI:EU:C:2017:936

legitimno odlučivati o kriminalizaciji određenih ponašanja i propisivanju sankcija. Ova pitanja imaju i praktičan značaj, budući da su neposredno povezana sa obimom ovlašćenja koje države članice zadržavaju prilikom prenošenja i primene harmonizovanih pravila (Wieczorek, 2020).

4. NAČELA KRIVIČNOG MATERIJALNOG PRAVA EU

Svaki pravni sistem, nezavisno od broja i raznovrsnosti propisa koji ga čine, zasniva se na određenim zajedničkim načelima. U nacionalnom krivičnom pravu ta načela uglavnom su sadržana u opštem delu krivičnog zakonika, koji postavlja osnovna pravila primenljiva na sva krivična dela. Evropsko materijalno krivično pravo, međutim, nema jedinstven, kodifikovan opšti deo. Harmonizacija je prvenstveno usmerena na definisanje pojedinih krivičnih dela i sankcija, dok su instituti opšteg dela samo izuzetno predmet intervencije EU, pa se njihovi pojedini elementi mogu prepoznati u različitim zakonodavnim instrumentima (Vuletić, 2016). Takav razvoj doveo je do nastanka relativno fragmentiranog pravnog okvira, koji čine direktive i okvirne odluke donošene tokom prethodnih decenija, često kao odgovor na potrebe zaštite pojedinih interesa ili sprovođenja određenih politika Evropske unije. Zbog toga se u teoriji postavlja pitanje postojanja zajedničkih načela koja bi omogućila doslednije oblikovanje evropske krivičnopravne politike i istovremeno odredila granice zakonodavne intervencije EU (Peršak, 2018; Cardoso, 2023).

Pokušaji sistematizacije ovih načela razvijali su se kroz praksu Suda pravde EU, odredbe Povelje Evropske unije o osnovnim pravima i pravnu teoriju. Jedan od značajnijih teorijskih pristupa zasniva se na sistematizaciji sedam načela kojima bi trebalo da se rukovodi evropski zakonodavac prilikom odlučivanja o kriminalizaciji određenih ponašanja

(Buisman, 2022).[20] Važno mesto u ovoj raspravi zauzima i Manifest o evropskoj krivičnoj politici iz 2009. godine,[21] koji polazi od osnovnih zahteva, legitimnog cilja, krivičnog prava kao krajnjeg sredstva (*ultima ratio*), krivice, zakonitosti, supsidijarnosti i koherentnosti (Ouwerkerk, 2021). Za potrebe ove monografije posebno su izdvojena četiri načela koja imaju neposredan značaj za utvrđivanje opravdanosti i granica harmonizacije materijalnog krivičnog prava: zakonitost, supsidijarnost, proporcionalnost i *ultima ratio*.

Iako su međusobno povezana, ova načela uređuju različite aspekte krivičnopravne intervencije. Načelo zakonitosti zahteva da krivična dela i sankcije budu jasno i unapred određeni, kako bi pojedinac mogao da predvidi pravne posledice svog ponašanja. Supsidijarnost određuje uslove pod kojima je opravdano delovanje Evropske unije umesto samostalnog postupanja država članica. Proporcionalnost zahteva da krivičnopravne mere budu srazmerne ciljevima koji se njima ostvaruju, dok načelo *ultima ratio* ograničava primenu krivičnog prava na slučajeve u kojima se odgovarajuća zaštita ne može postići drugim, manje represivnim sredstvima.

Načelo zakonitosti predstavlja jedno od osnovnih načela krivičnog prava (Škulić, 2010). Ono zahteva da krivična dela i kazne budu utvrđeni zakonom koji je dovoljno jasan, određen i predvidljiv, uz zabranu retroaktivne primene nepovoljnijih krivičnopravnih pravila i proširivanja krivične odgovornosti analogijom na štetu okrivljenog. U teoriji se ovo načelo tradicionalno povezuje sa zahtevima prethodnog

[20] Navedena načela su: načelo zaštite pravnih dobara od protivpravnog povrede ili ugrožavanja; načelo ultima ratio; načelo supsidijarnosti; načelo unutrašnje supsidijarnosti (izbor najmanje represivnog rešenja unutar samog krivičnog prava); načelo zakonitosti; načelo delotvornosti; načelo naknadne srazmernosti (srazmernost između težine propisanog dela i zaprećene sankcije).

[21] Manifest je objavljen u European Criminal Law Review, 2011. Vol. 1, Br. 1, 55-59. https://www.inlibra.com/document/download/pdf/uuid/d60bcf18-2b62-3052-b48d-322b404a22ca

postojanja pravne norme u pisanoj formi, njene određenosti i strogog tumačenja (Peristeridou, 2021). U pravu Evropske unije njegova primena posebno je složena zbog načina na koji se ostvaruje harmonizacija. Direktive utvrđuju obaveze država članica u pogledu definisanja krivičnih dela i sankcija, dok se konkretne odredbe oblikuju njihovim prenošenjem u nacionalna zakonodavstva. Zbog toga se zahtev određenosti postavlja kako u odnosu na sadržinu evropskih pravila tako i u odnosu na nacionalne propise kojima se ona sprovode (Peristeridou, 2015).

Značaj načela zakonitosti potvrđuje i praksa Suda pravde EU, posebno presuda u predmetu *M.A.S. i M.B.*, koja je detaljnije analizirana u poglavlju posvećenom sudskoj praksi. Sud je u ovom predmetu potvrdio da zahtev za delotvornom primenom prava EU ne može opravdati povredu načela zakonitosti, naročito zahteva određenosti, predvidljivosti i zabrane retroaktivnosti nepovoljnijih krivičnopravnih pravila (Gruodytė et al., 2020). Ove garancije proizlaze i iz člana 7 Evropske konvencije o ljudskim pravima i člana 49 Povelje Evropske unije o osnovnim pravima. Poseban značaj ima zahtev *lex certa*, prema kojem krivičnopravna norma mora biti dovoljno jasna da pojedinac može razumno predvideti koja ponašanja predstavljaju krivično delo i kakve sankcije za njih mogu biti izrečene (Bertram & Faure, 2025).

Načelo supsidijarnosti, utvrđeno članom 5 stav 3 Ugovora o Evropskoj uniji, predstavlja jedno od osnovnih ograničenja vršenja nadležnosti EU u oblastima koje nisu u njenoj isključivoj nadležnosti. Prema ovom načelu, EU može delovati samo ako države članice ne mogu u dovoljnoj meri ostvariti ciljeve predložene mere, dok se oni, zbog njenog obima ili efekata, mogu uspešnije ostvariti na nivou EU. Međutim, primena ovog načela u oblasti krivičnog prava otvara pitanje kriterijuma na osnovu kojih se procenjuje opravdanost evropske intervencije.

Može se razlikovati instrumentalno i normativno shvatanje supsidijarnosti. Instrumentalna supsidijarnost zasniva se na proceni delotvornosti delovanja na različitim nivoima vlasti, odnosno na pitanju da li se određeni cilj može uspešnije ostvariti zajedničkom intervencijom Evropske unije nego samostalnim delovanjem država članica. Normativno shvatanje supsidijarnosti polazi od toga da veća delotvornost sama po sebi nije dovoljna da opravda prenošenje odluka o kriminalizaciji na evropski nivo. Potrebno je uzeti u obzir i demokratsku legitimnost krivičnopravne intervencije, očuvanje koherentnosti nacionalnih krivičnopravnih sistema i rizik od neopravdanog proširivanja krivičnopravne represije (De Hert & Wieczorek, 2012; Wieczorek, 2017).

Istorijski posmatrano, razvoj evropskog materijalnog krivičnog prava bio je podstaknut prvenstveno potrebom za delotvornijim sprovođenjem politika EU i suzbijanjem prekograničnog kriminala. Ipak, nijedan od ovih razloga nije sam po sebi dovoljan da opravda krivičnopravnu intervenciju, budući da bi njihovo široko tumačenje moglo dovesti do neopravdanog proširivanja represivnih ovlašćenja (Öberg, 2021). Jedan od pristupa polazi od toga da evropska intervencija ima posebno opravdanje kada je usmerena na zaštitu evropskih javnih dobara i drugih transnacionalnih interesa koje države članice ne mogu dovoljno delotvorno zaštititi samostalnim delovanjem. U takva dobra ubrajaju se, između ostalog, unutrašnje tržište, zajednička valuta, životna sredina i finansijski interesi Evropske unije. Njihova zaštita prevazilazi interese pojedinačnih država članica i može zahtevati zajednički pravni odgovor (Coutts, 2017; Öberg, 2021).

U ovom kontekstu potrebno je kritički razmotriti i često korišćen argument da razlike između nacionalnih krivičnopravnih sistema podstiču učinioce da kriminalne aktivnosti usmeravaju prema državama sa blažim sankcijama ili manje delotvornim mehanizmima gonjenja.

Takvo obrazloženje polazi od pretpostavke da učinioci poznaju razlike između nacionalnih zakonodavstava i da na osnovu njih biraju mesto izvršenja krivičnog dela. Međutim, empirijska zasnovanost ove pretpostavke nije dovoljno potvrđena (Ouwerkerk, 2017). U literaturi se kao protivargument navodi primer skandinavskih država, čija relativno blaža kaznena politika nije sama po sebi dovela do njihovog pretvaranja u posebno privlačna područja za organizovani kriminal (Melander, 2013). To ne znači da razlike između nacionalnih zakonodavstava ne mogu uticati na prekogranične kriminalne aktivnosti, već da takav uticaj treba dokazivati u odnosu na konkretne oblike kriminaliteta, umesto da se pretpostavlja kao opšte opravdanje harmonizacije (Messele, 2025).

Sa načelom supsidijarnosti povezano je i pitanje koherentnosti evropskog materijalnog krivičnog prava. Harmonizacija pojedinačnih oblasti ne bi trebalo da dovodi do neopravdanih razlika u definisanju krivične odgovornosti i propisivanju sankcija za uporediva ponašanja. Međutim, donošenje zasebnih direktiva, bez jedinstvenog normativnog okvira koji bi obuhvatio opšti deo krivičnog prava, otežava ostvarivanje doslednosti između različitih instrumenata harmonizacije (Asp, 2011).

Načelo proporcionalnosti zahteva da krivičnopravna intervencija bude srazmerna cilju koji se njome ostvaruje i težini ponašanja koje se sankcioniše. U evropskom materijalnom krivičnom pravu ono ima više dimenzija. Prvenstveno predstavlja ograničenje zakonodavne intervencije EU, ali se odnosi i na sadržinu sankcija propisanih nacionalnim pravom, kao i na uslove pod kojima je dopušteno kumuliranje krivičnih i upravnih kaznenih mera za isto ponašanje. Ove dimenzije proporcionalnosti detaljnije su razmotrene u posebnom poglavlju monografije.

Za primenu načela proporcionalnosti posebno je značajno pitanje kriterijuma za procenu težine krivičnog dela. Takva procena ne može se odvojiti od prirode i značaja pravnog dobra koje se krivičnopravnom

normom štiti. U teoriji se zato ističe da pojam zaštićenog pravnog dobra predstavlja jedno od osnovnih merila za ocenu opravdanosti kriminalizacije i srazmernosti sankcija (Böse, 2011). Međutim, evropsko materijalno krivično pravo još uvek nema jedinstveno razvijen koncept zaštićenog pravnog dobra koji bi omogućio doslednu primenu ovog merila u različitim oblastima harmonizacije (Ouwerkerk, 2021). U tom smislu, koncept evropskih javnih dobara može doprineti utvrđivanju interesa čija zaštita opravdava krivičnopravnu intervenciju EU, naročito kada je reč o kolektivnim i transnacionalnim dobrima koja prevazilaze okvir pojedinačnih nacionalnih pravnih sistema (Öberg, 2021).

Načelo *ultima ratio* polazi od shvatanja krivičnog prava kao krajnjeg sredstva zaštite društvenih vrednosti. Njegova primena podrazumeva da kriminalizacija određenog ponašanja bude opravdana tek kada se utvrdi da se odgovarajući nivo zaštite ne može postići drugim, manje represivnim merama, uključujući upravne, građanskopravne i regulatorne instrumente. Iako se ovo načelo često navodi u obrazloženjima evropskih zakonodavnih akata, ukazuje se na nedostatak sistematske i empirijski zasnovane procene delotvornosti alternativnih mera pre donošenja odluke o kriminalizaciji (Melander, 2013). Poseban problem nastaje kada se neophodnost krivičnopravne harmonizacije obrazlaže pretpostavljenim rizikom od premeštanja kriminalnih aktivnosti u države sa blažim zakonodavstvom, bez dovoljno pouzdanih dokaza o postojanju takvog rizika. U tim slučajevima ostaje otvoreno pitanje da li je krivičnopravna intervencija zaista neophodna ili bi se isti cilj mogao ostvariti manje represivnim sredstvima (Messele, 2025).

Načela zakonitosti, supsidijarnosti, proporcionalnosti i *ultima ratio* (krajnjeg sredstva) predstavljaju međusobno povezana merila za ocenu legitimnosti evropske krivičnopravne intervencije. Njihova zajednička funkcija jeste da obezbede da harmonizacija ne bude zasnovana isključivo na potrebi za delotvornijim sprovođenjem politika EU, već i

na jasnim normativnim ograničenjima koja proizlaze iz osnovnih vrednosti i načela krivičnog prava. Iako su ova merila u različitoj meri razvijena u zakonodavstvu, sudskoj praksi i pravnoj teoriji, njihova dosledna primena ostaje jedan od ključnih izazova daljeg razvoja evropskog materijalnog krivičnog prava (Kettunen, 2015).

5. PROPORCIONALNOST KRIVIČNIH SANKCIJA U KRIVIČNOM MATERIJALNOM PRAVU EU

5.1. Standard delotvornih, proporcionalnih i odvraćajućih sankcija u pravu EU

Zahtev da sankcije za povrede prava Evropske unije budu delotvorne, proporcionalne i odvraćajuće jedan je od najčešće korišćenih standarda evropskog zakonodavstva. Potiče iz sudske prakse Suda pravde EU, koji ga primenjuje i kao minimalni i kao maksimalni standard za nacionalne kazne (Sørensen, 2015), a sreće se u velikom broju direktiva i okvirnih odluka kojima se državama članicama nalaže propisivanje sankcija (Nuotio, 2020). U direktivama kojima se harmonizuje materijalno krivično pravo EU sama formulacija ne određuje vrstu ni visinu sankcije, već je državama članicama ostavljena mogućnost da odluče koje će sankcije propisati za povrede iz direktive (Csonka & Landwehr, 2019). U novijim instrumentima EU sve češće utvrđuje i minimalni prag gornje granice zaprećene kazne (Długosz, 2017). Standard se ne odnosi isključivo na krivične sankcije, već i na druge kaznene mere kojima se obezbeđuje poštovanje prava EU, uključujući upravne sankcije (Szwarc, 2023).

Poreklo ovog standarda vezuje se za presudu Suda pravde u predmetu *Komisija protiv Grčke* (68/88) iz 1989. godine, poznatu kao

Greek Maize.[22] Predmet se odnosio na nepravilnosti pri uvozu kukuruza iz treće zemlje, koji je lažno prikazan kao roba poreklom iz Zajednice, čime su bili ugroženi njeni finansijski interesi. Sud pravde je utvrdio da su države članice dužne da povrede prava Zajednice sankcionišu pod materijalnim i procesnim uslovima koji odgovaraju onima predviđenim za slične povrede nacionalnog prava, pri čemu sankcije moraju biti delotvorne, proporcionalne i odvraćajuće. Time je, pored navedenih zahteva, potvrđeno i načelo asimilacije, prema kojem zaštita interesa Zajednice ne sme biti nepovoljnija od zaštite odgovarajućih nacionalnih interesa. Ova presuda postavila je osnov za razvoj standarda koji je kasnije široko prihvaćen u zakonodavstvu i praksi Evropske unije (Csonka & Landwehr, 2019).

Iako se navedeni zahtevi redovno koriste zajedno, svaki od njih ima posebno značenje. Delotvornost podrazumeva da sankcija može ostvariti cilj zbog kojeg je propisana, dok odvraćajući karakter zahteva da bude dovoljno ozbiljna da obeshrabri buduće povrede prava. Proporcionalnost, s druge strane, postavlja granicu represivnosti, zahtevajući da težina sankcije odgovara prirodi i ozbiljnosti povrede. Važno je ukazati i na potrebu njihovog jasnijeg pojmovnog razgraničenja, naročito imajući u vidu različite funkcije koje sankcije ostvaruju u pravnom poretku EU (Grossio, 2025).

Zahtev proporcionalnosti pritom ima različite oblike primene. U opštem pravu EU on predstavlja merilo za ocenu podobnosti i neophodnosti određene mere, dok se u oblasti kaznenih sankcija posebno odnosi na srazmeru između težine povrede i izrečene kazne. Ova poslednja dimenzija izričito je potvrđena članom 49 stav 3 Povelje Evropske unije o osnovnim pravima, prema kojem strogost kazne ne sme biti nesrazmerna krivičnom delu (Öberg, 2025).

[22] Predmet br. 68/88, *Commission v Greece*, ECLI:EU:C:1989:339.

Primena standarda delotvornih, proporcionalnih i odvraćajućih sankcija može dovesti do napetosti između njegovih pojedinačnih zahteva. Nastojanje da se obezbedi snažno odvraćajuće dejstvo može podstaći propisivanje strožih sankcija, dok proporcionalnost zahteva njihovo ograničavanje prema težini povrede i okolnostima konkretnog slučaja. Zbog toga se ovi zahtevi ne mogu posmatrati odvojeno, već se moraju usklađivati prilikom propisivanja i izricanja sankcija (Cafaggi & Iamiceli, 2025). Sama visina novčane kazne nije dovoljna za ocenu njene delotvornosti i proporcionalnosti, već je potrebno uzeti u obzir prirodu povrede, okolnosti njenog izvršenja i funkciju sankcije (Öberg, 2011; Długosz, 2017).

Istorijski značaj ovog standarda ogleda se i u tome što je omogućio posredan uticaj komunitarnog prava na nacionalne kaznene sisteme u periodu kada Zajednica nije imala izričitu nadležnost za harmonizaciju materijalnog krivičnog prava. Zahtev da države članice obezbede odgovarajuće sankcije za povrede prava Zajednice predstavljao je jedan od mehanizama kojima je postepeno oblikovan odnos između evropskog prava i nacionalnih krivičnopravnih sistema (Mancano, 2019).

5.2. Proporcionalnost i model minimalne harmonizacije

Zahtev proporcionalnosti dobija poseban značaj u kontekstu minimalne harmonizacije krivičnih sankcija. U direktivama kojima se usklađuje materijalno krivično pravo Evropska unija često propisuje da za određeno krivično delo mora biti predviđena kazna zatvora čija najviša zakonska mera ne sme biti niža od utvrđenog broja godina. Reč je o modelu minimalnih maksimalnih kazni, kojim se određuje najniža dopuštena vrednost gornje granice zaprećene kazne, a ne najniža kazna koja se može izreći učiniocu (Zoumpoulakis, 2022).

Ovakav model omogućava približavanje nacionalnih zakonodavstava, ali ne obezbeđuje nužno i ujednačavanje kaznene politike. Države članice u kojima je gornja granica kazne niža od propisanog minimuma dužne su da je povećaju, dok države koje već predviđaju strože sankcije po pravilu nisu obavezne da menjaju svoje zakonodavstvo. Posledično, harmonizacija može dovesti do pooštravanja pojedinih nacionalnih kaznenih sistema, bez istovremenog smanjivanja razlika između država članica koje primenjuju strožu kaznenu politiku. Zbog toga se postavlja pitanje u kojoj meri ovaj model zaista doprinosi usklađivanju sankcija, a u kojoj podstiče njihovo jednostrano pooštravanje (Zoumpoulakis, 2022).

Ograničenja harmonizacije posebno su došla do izražaja tokom donošenja Direktive 2017/1371 o borbi protiv prevara na štetu finansijskih interesa Unije putem krivičnog prava (PIF direktiva). Predlog Evropske komisije iz 2012. godine sadržao je i odredbe o najnižim zaprećenim kaznama, ali one nisu prihvaćene u konačnom tekstu direktive. Protivljenje takvom pristupu pokazalo je ograničenu spremnost država članica da na evropski nivo prenesu odlučivanje o donjim granicama krivičnih sankcija (Zanin, 2016; Busch, 2021). Poteškoće u usklađivanju nacionalnih pravila o odgovornosti i sankcijama nastavile su da se ispoljavaju i tokom prenošenja PIF direktive u nacionalna zakonodavstva (Ballegooij, 2021).

Kao alternativa harmonizaciji zasnovanoj na apsolutno određenim kaznenim rasponima, u literaturi je predložen model relativne uporedivosti sankcija. Prema ovom pristupu, harmonizovana krivična dela bila bi razvrstana u određene kategorije prema njihovoj težini, dok bi države članice zadržale mogućnost da svakoj kategoriji prilagode kazne u skladu sa unutrašnjom strukturom sopstvenog krivičnopravnog sistema (Satzger, 2019). Prednost takvog rešenja bila bi u očuvanju nacionalne koherentnosti kaznenih raspona, uz obezbeđivanje

odgovarajućeg stepena uporedivosti između država članica. Ipak, ostaje pitanje da li bi se time zaista prevazišle postojeće razlike ili bi se one samo prenele na nivo razvrstavanja krivičnih dela prema njihovoj težini.

Za ocenu proporcionalnosti značajno je razlikovati zakonom propisanu kaznu od kazne koja se može izreći u konkretnom predmetu. Najniža zaprećena kazna ne mora biti istovetna najnižoj kazni koju sud može izreći, budući da nacionalna zakonodavstva često predviđaju mogućnost ublažavanja kazne i primene drugih instituta individualizacije (De Bondt & Miettinen, 2015). Evropske direktive prvenstveno uređuju zakonske okvire kažnjavanja, dok se njihov stvarni uticaj na kaznenu politiku može proceniti tek uzimajući u obzir nacionalna pravila o odmeravanju kazne i njihovu primenu u sudskoj praksi. Zbog toga usklađivanje zaprećenih kazni ne mora dovesti do odgovarajućeg približavanja kazni koje se za ista ili slična krivična dela zaista izriču.

5.3. Proporcionalnost kao ograničenje nacionalnog zakonodavca – praksa Suda pravde EU

Dok minimalna harmonizacija određuje najniži nivo strogosti koji nacionalno zakonodavstvo mora predvideti za pojedina krivična dela, načelo proporcionalnosti istovremeno ograničava mogućnost propisivanja i izricanja prekomerno strogih sankcija. U tom smislu praksa Suda pravde EU ima značajnu ulogu u određivanju granica nacionalne kaznene politike. Iako su relevantne presude donošene pretežno u oblastima upravnog kažnjavanja, standardi razvijeni u tim predmetima važni su i za razumevanje proporcionalnosti u materijalnom krivičnom pravu.

U predmetu *Urbán* (C-210/10)[23] Sud pravde razmatrao je mađarsko zakonodavstvo koje je predviđalo jedinstvenu novčanu kaznu za različite povrede obaveza u vezi sa upotrebom tahografa, nezavisno od njihove prirode i težine. Sud je ocenio da takav sistem može biti nesaglasan sa zahtevom proporcionalnosti kada ne omogućava odgovarajuće razlikovanje manje ozbiljnih i težih povreda. Problem, dakle, nije u samom postojanju unapred određenih novčanih kazni, već u njihovoj primeni bez mogućnosti da se uzmu u obzir relevantne okolnosti konkretnog slučaja, odnosno da se individualizuje sankcionisanje.

Slično pitanje razmatrano je u predmetu *Link Logistik N&N* (C-384/17),[24] koji se odnosio na novčane kazne za povrede pravila o plaćanju putarine u Mađarskoj. Pored proporcionalnosti sankcije, otvoreno je i pitanje mogućnosti neposrednog pozivanja pojedinca na zahtev proporcionalnosti sadržan u Direktivi 1999/62/EZ.[25] Sud pravde je zaključio da odgovarajuća odredba direktive nema neposredno dejstvo, ali je potvrdio obavezu nacionalnog suda da domaće pravo, koliko je moguće, tumači u skladu sa zahtevom proporcionalnosti. Ovaj predmet pokazao je teškoće koje nastaju kada je nacionalna sankcija nesrazmerna, a relevantna odredba prava EU ne ispunjava uslove za neposredno dejstvo (Miąsik & Kapica, 2023).

Dalji razvoj usledio je u predmetima koji su se odnosili na austrijski sistem sankcionisanja povreda upravnih obaveza prilikom upućivanja radnika. U predmetu *NE protiv Bezirkshauptmannschaft Hartberg-*

[23] Predmet C-210/10, *Urbán* [2012] ECLI:EU:C:2012:64.
[24] Predmet C-384/17, *Link Logistik N&N* [2018] ECLI:EU:C:2018:810.
[25] Directive 1999/62/EC of the European Parliament and of the Council of 17 June 1999 on the charging of heavy goods vehicles for the use of certain infrastructures. Član 9a Direktive obavezuje države članice da uspostave kontrole i sankcije za povrede nacionalnih propisa donetih radi primene direktive. Sankcije moraju biti delotvorne, srazmerne i odvraćajuće.

Fürstenfeld (C-645/18)[26] Sud pravde razmatrao je sistem visokih novčanih kazni koje su se kumulativno izricale za svakog radnika, bez odgovarajuće gornje granice, uz dodatne troškove postupka. Sud je ocenio da takav sistem može dovesti do sankcija koje prevazilaze ono što je neophodno za ostvarivanje ciljeva relevantnog zakonodavstva Unije.

Poseban značaj ima presuda u predmetu C-219/20, *LM protiv Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld*,[27] iz 2022. godine, u kojoj je Sud pravde zauzeo stav da zahtev proporcionalnosti sankcija iz člana 20 Direktive 2014/67/EU ima neposredno dejstvo. Nacionalni sud je stoga dužan da izostavi primenu onih delova nacionalnog propisa koji onemogućavaju izricanje proporcionalne sankcije, ali samo u meri neophodnoj za otklanjanje nesaglasnosti sa pravom Unije. Ovom presudom Sud je odstupio od ranijeg pristupa izraženog u predmetu *Link Logistik*, potvrđujući da se pojedinac može neposredno pozvati na dovoljno precizan i bezuslovan zahtev proporcionalnosti sankcija (Gallo, 2022).

Značaj ove sudske prakse prevazilazi konkretne oblasti u kojima su navedeni sporovi nastali. Ona potvrđuje da zahtev proporcionalnosti nije ograničen na zakonodavno određivanje sankcija, već se odnosi i na njihovu primenu u pojedinačnim predmetima. Ipak, domašaj neposrednog dejstva zavisi od sadržine konkretne odredbe prava EU, pa se zaključci iz predmeta C-219/20 ne mogu bez dodatnog ispitivanja automatski preneti na sve direktive kojima se harmonizuje materijalno krivično pravo (Tsolka, 2022).

Slična pitanja razmatrana su i u predmetu *Ekostroy* (C-61/23),[28] koji se odnosio na proporcionalnost novčane kazne za povredu pravila o

[26] Predmet C-645/18, [2019] *NE v. Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld,* ECLI:EU:C:2019:1108.
[27] Predmet C-645/18, [2022] *LM v. Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld,* ECLI:EU:C:2022:89.
[28] Predmet C-61/23, *Ekostroy* [2024] ECLI:EU:C:2024:974.

plaćanju putarine. Sud pravde nastavio je da razvija zahtev da nacionalni sistemi sankcionisanja omoguće odgovarajuće uvažavanje težine povrede i relevantnih okolnosti konkretnog slučaja. Ponavljanje sličnih sporova pokazuje da usklađivanje nacionalnih sistema kažnjavanja sa zahtevom proporcionalnosti ostaje praktičan izazov, naročito kada zakonodavac predviđa fiksne ili automatski određene sankcije.

Praksa Suda pravde, iako dosledno ograničava prekomerno stroge sankcije, ne pruža uvek dovoljno precizna merila za utvrđivanje njihove odgovarajuće visine. Zahtev individualizacije omogućava kontrolu očigledno nesrazmernih kazni, ali sam po sebi ne daje odgovor na pitanje koji kazneni raspon odgovara određenoj težini povrede (Brodowski, 2025). Time se potvrđuje razlika između proporcionalnosti kao ograničenja prekomerne represije i harmonizacije kao instrumenta približavanja nacionalnih kaznenih politika (Sørensen, 2015).

5.4. Proporcionalnost sankcija prema pravnim licima

Posebna pitanja proporcionalnosti nastaju pri određivanju novčanih kazni za pravna lica. U novijem zakonodavstvu Evropske unije sve češće se koristi model prema kojem se visina novčane kazne vezuje za ukupni godišnji promet pravnog lica ili grupe kojoj ono pripada. Ovakvo rešenje omogućava da se pri određivanju sankcije uzme u obzir ekonomska snaga učinioca, ali istovremeno otvara pitanje odnosa između visine prometa i težine učinjene povrede.

Model novčanih kazni zasnovanih na prometu razvijen je u pravu konkurencije EU, gde se primenjuje pri sankcionisanju povreda pravila o tržišnom takmičenju. Njegovo postepeno prihvatanje u drugim oblastima prava EU pokazuje nastojanje evropskog zakonodavca da obezbedi delotvornost sankcija prema ekonomski snažnim pravnim licima. Takav pristup razmatran je i u zakonodavnim predlozima koji su

se odnosili na zaštitu životne sredine, uključujući sankcionisanje zagađenja sa brodova (Franssen, 2018).

Primena ovog modela u krivičnopravnoj oblasti zahteva dodatno opravdanje. Ukupan promet pravnog lica može predstavljati pokazatelj njegove ekonomske snage, ali ne mora biti neposredno povezan sa težinom izvršenog krivičnog dela, obimom nastale štete ili ostvarenom imovinskom koristi. Dva pravna lica mogu izvršiti istovrsno krivično delo pod sličnim okolnostima, a da se visina sankcije značajno razlikuje zbog njihovog različitog ekonomskog položaja. Time se otvara pitanje da li kazna određena prema prometu u dovoljnoj meri odražava težinu povrede ili prvenstveno služi obezbeđivanju odvraćajućeg dejstva.

Ovaj problem prepoznat je i pravu konkurencije. Ukazuje se da uvećavanje novčane kazne prema ukupnom prometu preduzeća, nezavisno od vrednosti prodaje povezane sa povredom, može otvoriti pitanje njene usklađenosti sa zahtevom proporcionalnosti (Gilliams, 2014). Slični argumenti iznose se i u raspravama o sankcionisanju pravnih lica u nacionalnim pravnim sistemima. Posebno se naglašava da promet ne predstavlja pouzdan pokazatelj profitabilnosti niti stvarne ekonomske koristi, dok korišćenje prometa cele poslovne grupe može dodatno otežati određivanje odgovarajuće sankcije za pojedinačno pravno lice (Allahverdiyev & Othman, 2022). U tom kontekstu značajno je razlikovati oduzimanje imovinske koristi od kažnjavanja. Dok je oduzimanje koristi usmereno na otklanjanje ekonomskih posledica protivpravnog ponašanja, kazna mora biti opravdana težinom povrede i odgovornošću učinioca, uz zahtev da zakonske granice novčanih kazni budu povezane sa težinom povrede, a ne isključivo sa ekonomskom snagom pravnog lica (Hüttemann, 2021).

Navedena pitanja posebno su značajna u svetlu novijih instrumenata harmonizacije. Direktiva 2024/1203 o zaštiti životne sredine putem krivičnog prava predviđa da države članice za određena krivična dela

obezbede mogućnost izricanja novčanih kazni pravnim licima čiji najviši zakonski iznos ne sme biti niži od propisanog procenta ukupnog svetskog prometa ili određenog apsolutnog iznosa (Lundh, 2024). Reč je o minimalnim zahtevima u pogledu najviših novčanih kazni koje nacionalno pravo mora predvideti, a ne o obaveznim iznosima kazni koje se izriču u svakom pojedinačnom slučaju.

Takav pristup nastoji da spreči situacije u kojima novčane kazne predstavljaju zanemarljiv trošak za ekonomski snažna pravna lica. Ipak, usklađenost sa načelom proporcionalnosti ne može se procenjivati samo prema odnosu kazne i prometa, već zahteva uzimanje u obzir težine povrede, stepena odgovornosti, nastalih posledica i drugih okolnosti relevantnih za odmeravanje sankcije. Ekonomska snaga učinioca može biti značajan kriterijum, ali ne bi trebalo da zameni procenu srazmernosti između dela i kazne.

5.5. Proporcionalnost kao test za kumulaciju sankcija

Načelo proporcionalnosti ima značajnu ulogu i pri oceni dopuštenosti kumulacije krivičnih i upravnih sankcija koje, prema svojoj prirodi i težini, imaju kazneni karakter. U takvim slučajevima postavlja se pitanje da li vođenje više postupaka i izricanje različitih sankcija za isto ponašanje predstavlja dopušteno ograničenje prava zajemčenog načelom *ne bis in idem*. Sud pravde EU ne isključuje svaku mogućnost kumulacije, ali njenu dopuštenost vezuje za ispunjenost uslova iz člana 52 stav 1 Povelje Evropske unije o osnovnim pravima.

U predmetu *Menci* (C-524/15),[29] kao i u povezanoj sudskoj praksi iz 2018. godine, Sud pravde utvrdio je da ograničenje prava iz člana 50 Povelje može biti dopušteno ako je predviđeno zakonom, ako služi

[29] Predmet C-524/15, *Menci* [2018] ECLI:EU:C:2018:197; Predmet C-537/16, *Garlsson Real Estate i dr.* [2018] ECLI:EU:C:2018:193.

ostvarivanju cilja od opšteg interesa i ako ne prevazilazi ono što je neophodno za njegovo ostvarivanje. Poseban značaj imaju zahtevi da pravila o kumulaciji budu jasna i predvidljiva, da između postupaka postoji odgovarajuća povezanost i koordinacija, kao i da ukupna težina izrečenih sankcija ne bude nesrazmerna ozbiljnosti povrede.

Proporcionalnost se u ovom kontekstu ne iscrpljuje u zasebnoj oceni svake sankcije. Potrebno je sagledati njihov zajednički učinak, budući da dve sankcije koje su pojedinačno srazmerne ne moraju nužno ostati proporcionalne kada se izreknu istom licu za isto ponašanje. Time se zahteva procena ukupnog kaznenog opterećenja, uz uvažavanje prirode povrede, ciljeva pojedinih postupaka i okolnosti konkretnog slučaja.

Ovakav pristup povezuje proporcionalnost sankcija sa zaštitom osnovnih prava i ograničavanjem kaznene vlasti. Razvoj sudske prakse o načelu *ne bis in idem* doveo je do sve većeg značaja proporcionalnosti kao posebnog merila za ocenu dopuštenosti kumulacije postupaka i sankcija. Međutim, proporcionalnost ne zamenjuje ostale uslove zaštite od dvostrukog kažnjavanja, već predstavlja jedan od elemenata na osnovu kojih se ocenjuje da li je ograničenje ovog prava opravdano.

Načelo proporcionalnosti u evropskom materijalnom krivičnom pravu ima više međusobno povezanih funkcija. Ono ograničava zakonodavca prilikom propisivanja sankcija, zahteva njihovo prilagođavanje težini povrede i okolnostima konkretnog slučaja, utiče na oblikovanje sistema odgovornosti pravnih lica i predstavlja merilo za ocenu dopuštenosti kumulacije kaznenih mera. Njegov značaj zato prevazilazi opštu formulaciju o delotvornim, proporcionalnim i odvraćajućim sankcijama i ogleda se u postavljanju granica kaznenoj intervenciji kako država članica tako i Evropske unije.

6. ODGOVORNOST PRAVNIH LICA U EVROPSKOM KRIVIČNOM PRAVU

6.1. Razvoj odgovornosti pravnih lica u evropskom materijalnom krivičnom pravu

Razvoj odgovornosti pravnih lica predstavlja jednu od značajnijih promena u savremenom evropskom materijalnom krivičnom pravu. Tradicionalno shvatanje prema kojem krivičnu odgovornost mogu snositi isključivo fizička lica pokazalo se nedovoljnim za suzbijanje pojedinih oblika privrednog i organizovanog kriminaliteta. Složene korporativne strukture, podela nadležnosti unutar organizacija i mogućnost prikrivanja protivpravnog postupanja kroz redovne poslovne aktivnosti otežavaju utvrđivanje individualne odgovornosti, naročito kada je krivično delo izvršeno u interesu pravnog lica ili omogućeno nedostacima u njegovom sistemu upravljanja i kontrole (Mitsilegas, 2022).

Razvoj ovog instituta u pravu Evropske unije odvijao se pod uticajem međunarodnih instrumenata kojima je, od devedesetih godina prošlog veka, postepeno uspostavljana obaveza država da obezbede odgovornost pravnih lica za određene oblike ozbiljnog kriminaliteta. Među njima poseban značaj imaju Konvencija OECD o borbi protiv podmićivanja stranih javnih službenika u međunarodnim poslovnim

transakcijama iz 1997. godine,[30] Krivičnopravna konvencija Saveta Evrope o korupciji iz 1999. godine[31] i Konvencija Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala iz 2000. godine.[32] Ovi instrumenti nisu zahtevali jedinstven model krivične odgovornosti pravnih lica, već su državama ostavljali mogućnost da, u skladu sa svojim pravnim sistemima, uspostave krivičnu, upravnu ili građanskopravnu odgovornost.

Sličan pristup prihvaćen je i u zakonodavstvu Evropske unije. Već su okvirne odluke donošene u okviru nekadašnjeg trećeg stuba sadržale odredbe o odgovornosti pravnih lica za pojedina krivična dela, uključujući terorizam, trgovinu ljudima, korupciju i napade na informacione sisteme. Nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona ovaj model zadržan je i dalje razvijan direktivama donetim na osnovu člana 83 UFEU i drugih pravnih osnova. Odgovornost pravnih lica tako je postala redovan element instrumenata kojima se harmonizuje materijalno krivično pravo EU.

Osnovno obeležje ovog razvoja jeste opredeljenje evropskog zakonodavca da harmonizuje obavezu uspostavljanja odgovornosti pravnih lica, ali ne i njenu pravnu prirodu. Države članice, stoga, nisu obavezne da u svim oblastima harmonizacije prihvate krivičnu odgovornost pravnih lica, već mogu zadržati različite modele sankcionisanja, pod uslovom da oni obezbeđuju delotvornu, proporcionalnu i odvraćajuću reakciju na povrede prava EU. Takav pristup odražava nastojanje da se uspostavi zajednički nivo zaštite, uz uvažavanje razlika između nacionalnih pravnih tradicija (Csonka & Landwehr, 2019).

[30] Konvencija OECD o borbi protiv podmićivanja stranih javnih službenika u međunarodnim poslovnim transakcijama, 1997.
[31] Krivičnopravna konvencija Saveta Evrope o korupciji, ETS br. 173, 1999.
[32] Konvencija UN protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, 2000.

6.2. Model odgovornosti pravnih lica u sekundarnom zakonodavstvu EU

Analiza sekundarnog zakonodavstva Evropske unije pokazuje da je, uprkos razlikama između oblasti harmonizacije, postepeno razvijen relativno ujednačen model odgovornosti pravnih lica. Njegova osnovna obeležja ponavljaju se u direktivama koje uređuju zaštitu finansijskih interesa EU, borbu protiv korupcije i pranja novca, zaštitu finansijskog tržišta, informacionih sistema i životne sredine. Ujednačenost se prvenstveno odnosi na uslove pod kojima se protivpravno postupanje fizičkog lica može pripisati pravnom licu, kao i na obavezu uspostavljanja odgovarajućih sankcija (Zazzaro, 2025).

Ovaj model zasniva se na funkcionalnom pristupu odgovornosti. Umesto usvajanja jedinstvene teorijske koncepcije o sposobnosti pravnog lica da bude nosilac krivične odgovornosti, evropski zakonodavac utvrđuje okolnosti u kojima države članice moraju obezbediti njegovu odgovornost za krivična dela izvršena u njegovu korist. Time se nastoji sprečiti da složenost organizacione strukture ili raspodela ovlašćenja unutar pravnog lica onemoguće odgovarajuće sankcionisanje protivpravnog postupanja.

Prvi osnov odgovornosti odnosi se na krivična dela koja u korist pravnog lica izvrši lice na rukovodećem položaju, postupajući samostalno ili kao član njegovog organa. Rukovodeći položaj uobičajeno se utvrđuje na osnovu ovlašćenja za zastupanje pravnog lica, donošenje odluka u njegovo ime ili vršenje kontrole nad njegovim poslovanjem. U takvim slučajevima odgovornost pravnog lica zasniva se na povezanosti izvršenog dela sa ovlašćenjima i položajem lica koje deluje u okviru njegove organizacione strukture.

Drugi osnov odgovornosti obuhvata situacije u kojima je krivično delo izvršilo lice koje nema rukovodeći položaj, ali je njegovo postupanje

omogućeno nedostatkom nadzora ili kontrole od strane rukovodstva pravnog lica. U ovom slučaju odgovornost se ne zasniva neposredno na položaju izvršioca, već na propustu u organizaciji poslovanja koji je omogućio izvršenje krivičnog dela. Time evropski model prevazilazi isključivo pripisivanje postupanja rukovodećih lica i uključuje određene elemente organizacione odgovornosti.

Značaj ovog pristupa posebno dolazi do izražaja kod složenih oblika korporativnog kriminaliteta, gde se protivpravno ponašanje može ostvarivati kroz više organizacionih nivoa, bez neposrednog učešća najvišeg rukovodstva. Odgovornost pravnog lica tada se povezuje sa kvalitetom unutrašnjeg nadzora i kontrole, odnosno sa postojanjem organizacionih propusta koji su omogućili izvršenje dela. Međutim, evropske direktive ne uspostavljaju jedinstven koncept organizacione krivice niti detaljno uređuju kriterijume na osnovu kojih se takvi propusti utvrđuju. Njihova konkretizacija u značajnoj meri ostaje prepuštena nacionalnim zakonodavstvima.

Za razumevanje ovog razvoja značajna je i presuda Suda pravde u predmetu *Deutsche Wohnen* (C-807/21) iz 2023. godine.[33] Iako se predmet odnosio na izricanje upravnih novčanih kazni prema Opštoj uredbi o zaštiti podataka, Sud je razmatrao pitanje da li odgovornost pravnog lica mora biti uslovljena prethodnim utvrđivanjem odgovornosti konkretnog fizičkog lica. Sud je odbacio takav zahtev i prihvatio mogućnost sankcionisanja pravnog lica bez prethodnog utvrđivanja identiteta odgovornog fizičkog lica, uz uslov da je povreda izvršena namerno ili iz nehata. Ova presuda potvrđuje značaj organizacionog pristupa odgovornosti, ali njene zaključke ne treba neposredno poistovećivati sa modelom odgovornosti pravnih lica u

[33] Predmet 807/21, *Deutsche Wohnen SE v Staatsanwaltschaft Berlin* [2023] ECLI:EU:C:2023:950.

direktivama iz oblasti materijalnog krivičnog prava, budući da je doneta u drugačijem normativnom okviru (Pikamäe & Kärner, 2024).

Zajednički uslov odgovornosti u evropskim krivičnopravnim instrumentima jeste da krivično delo bude izvršeno u korist pravnog lica. Pri tome se, po pravilu, ne zahteva da je korist zaista ostvarena, već je dovoljno da je izvršenje dela bilo usmereno ka njenom pribavljanju. Korist ne mora biti isključivo finansijske prirode, već može obuhvatiti i druge poslovne ili organizacione prednosti. Ovaj uslov uspostavlja vezu između protivpravnog postupanja fizičkog lica i interesa organizacije, čime se odgovornost pravnog lica razlikuje od odgovornosti za svako protivpravno ponašanje njegovih zaposlenih (Zazzaro, 2025).

Odgovornost pravnog lica ne isključuje krivičnu odgovornost fizičkih lica koja su učestvovala u izvršenju dela. Evropski instrumenti zato omogućavaju paralelno utvrđivanje odgovornosti pravnog lica i izvršioca, podstrekača ili pomagača, u skladu sa pravilima koja važe za svaku od ovih kategorija subjekata. Takvo rešenje posebno je značajno u slučajevima kada je krivično delo izvršeno u okviru organizovane poslovne aktivnosti, a sankcionisanje samo fizičkog lica ne bi bilo dovoljno za odgovarajuću reakciju na protivpravno postupanje. Istovremeno, u literaturi se ukazuje na razlike između pojedinih instrumenata u pogledu odgovornosti rukovodilaca, uključujući promene koje su nastale prelaskom sa Konvencije o zaštiti finansijskih interesa Evropskih zajednica iz 1995. godine na PIF direktivu (Ligeti, 2015).

Odnos odgovornosti pravnih i fizičkih lica razmatran je i u spojenim predmetima *Orsi* (C-217/15) i *Baldetti* (C-350/15).[34] Sud pravde je zaključio da načelo *ne bis in idem* iz člana 50 Povelje Evropske unije o osnovnim pravima ne sprečava krivično gonjenje fizičkog lica zbog

[34] Spojeni predmeti C-217/15 and C-350/15 [2017]*Criminal Proceedings against Massimo Orsi and Luciano Baldetti*, ECLI:EU:C:2017:264

neplaćanja PDV kada je za isto postupanje prethodno izrečena upravna kazna pravnom licu. Odlučujuće je bilo to što sankcije nisu bile usmerene prema istom subjektu. Ova sudska praksa potvrđuje da se, za potrebe primene načela *ne bis in idem*, pravno i fizičko lice posmatraju kao različiti nosioci odgovornosti (Juszczak & Sason, 2017). Ipak, u literaturi se ukazuje na složenost utvrđivanja istovetnosti kažnjivog ponašanja kada je jedan od subjekata pravno lice, naročito u pogledu pripisivanja radnji i određivanja njihovog pravnog značaja (Satzger, 2020).

Uprkos relativno ujednačenim osnovima odgovornosti, sekundarno zakonodavstvo EU ne uređuje iscrpno sva pitanja ovog instituta. Nacionalnim pravnim sistemima ostavljen je značajan prostor za određivanje pravne prirode odgovornosti, uslova njenog utvrđivanja, procesnog položaja pravnog lica i pravila dokazivanja. Zbog toga evropski model predstavlja harmonizaciju osnovnih uslova odgovornosti, a ne uspostavljanje jedinstvenog sistema krivične odgovornosti pravnih lica.

6.3. Sankcije prema pravnim licima u evropskom materijalnom krivičnom pravu

Uspostavljanje odgovornosti pravnih lica praćeno je obavezom država članica da predvide odgovarajuće sankcije. Evropski zakonodavac pritom polazi od zahteva da sankcije budu delotvorne, proporcionalne i odvraćajuće, dok njihov konkretan oblik zavisi od pravne prirode odgovornosti i rešenja prihvaćenih u nacionalnim zakonodavstvima. Ovaj pristup omogućava različite modele sankcionisanja, ali istovremeno zahteva da odgovornost pravnih lica ne ostane samo formalna, bez odgovarajućih pravnih posledica.

Najrasprostranjeniji oblik sankcionisanja pravnih lica predstavljaju novčane kazne. Njihova prednost ogleda se u mogućnosti neposrednog

ekonomskog uticaja na pravno lice, pri čemu visina sankcije može biti prilagođena težini povrede i ekonomskoj snazi učinioca. Međutim, delotvornost novčanih kazni zavisi od njihove visine, načina odmeravanja i ekonomskog položaja pravnog lica. Preniske kazne mogu izgubiti odvraćajuće dejstvo i postati prihvatljiv trošak poslovanja, dok prekomerno visoke kazne mogu dovesti u pitanje zahtev proporcionalnosti (Zazzaro, 2025).

U novijem zakonodavstvu Evropske unije uočava se tendencija preciznijeg određivanja zakonskih okvira novčanih kazni, naročito njihovim vezivanjem za ukupni godišnji promet pravnog lica. Za razliku od ranijih instrumenata, koji su uglavnom sadržali opšti zahtev delotvornih, proporcionalnih i odvraćajućih sankcija, pojedine novije direktive utvrđuju minimalne zahteve u pogledu najviših novčanih kazni koje nacionalna zakonodavstva moraju omogućiti. Time se nastoji obezbediti da sankcije zadrže odvraćajući karakter i prema ekonomski snažnim pravnim licima. Ipak, ovakav model otvara pitanja proporcionalnosti i odnosa između težine povrede i ekonomske snage učinioca.

Pored novčanih kazni, evropsko sekundarno zakonodavstvo predviđa i druge mere koje mogu biti izrečene pravnim licima. Među njima su isključenje iz postupaka javnih nabavki i mogućnosti korišćenja javnih sredstava, privremena ili trajna zabrana obavljanja određenih delatnosti, oduzimanje dozvola, stavljanje pod sudski nadzor, zatvaranje poslovnih jedinica i, u najtežim slučajevima, sudska likvidacija pravnog lica. Ove mere imaju različite funkcije, od kažnjavanja i sprečavanja ponavljanja protivpravnog ponašanja do otklanjanja organizacionih uslova koji su omogućili izvršenje krivičnog dela. Njihovo propisivanje i primena zavise od konkretne direktive i nacionalnog pravnog sistema.

Posebno mesto u sistemu pravnih posledica protivpravnog postupanja zauzima oduzimanje imovinske koristi. Za razliku od

novčane kazne, koja predstavlja sankciju za izvršeno delo, oduzimanje imovinske koristi prvenstveno je usmereno na sprečavanje zadržavanja ekonomske koristi pribavljene kriminalnom aktivnošću. Ovaj institut uređen je i posebnim instrumentima prava EU, uključujući Direktivu (EU) 2024/1260 o povraćaju i oduzimanju imovine, koja proširuje mogućnosti pronalaženja, zamrzavanja i oduzimanja imovine povezane sa kriminalnim aktivnostima.[35]

Navedena direktiva, između ostalog, uređuje i oduzimanje imovine neobjašnjenog porekla koja je povezana sa kriminalnim aktivnostima. Postoji rizik da proširivanje mogućnosti oduzimanja imovine, naročito kada ono nije neposredno vezano za osuđujuću krivičnu presudu, dovede do nedovoljno jasnog razgraničenja između kaznenih i drugih mera imovinskopravne prirode. Posebno se naglašava potreba za odgovarajućim procesnim jemstvima, zaštitom prava svojine i jasnim određivanjem uslova pod kojima je oduzimanje dopušteno (Hernandez, 2025; Raga i Vives, 2025; Ancona, 2025).

Oduzimanje imovinske koristi ima poseban praktičan značaj u slučajevima korporativnog kriminaliteta, budući da korist ostvarena izvršenjem krivičnog dela može ostati u imovini pravnog lica, nezavisno od toga koje je fizičko lice neposredno učestvovalo u izvršenju. Zbog toga ovaj institut dopunjuje sistem novčanih i drugih sankcija, sprečavajući da pravno lice zadrži ekonomsku korist od protivpravnog postupanja.

Noviji instrumenti harmonizacije pokazuju i tendenciju povezivanja sankcija sa unapređenjem korporativnog upravljanja. Pored kažnjavanja izvršenog dela, određene mere usmerene su na otklanjanje organizacionih nedostataka koji su omogućili protivpravno ponašanje. U tom kontekstu poseban značaj imaju mehanizmi unutrašnjeg nadzora, kontrole i upravljanja rizicima, čije unapređenje može doprineti

[35] Directive (EU) 2024/1260 of the European Parliament and of the Council of 24 April 2024 on asset recovery and confiscation.

sprečavanju budućih povreda prava. Time se odgovornost pravnih lica sve više povezuje sa preventivnom funkcijom sankcionisanja.

6.4. Normativna ograničenja i otvorena pitanja odgovornosti pravnih lica u pravu EU

Dosadašnji razvoj evropskog materijalnog krivičnog prava pokazuje da je odgovornost pravnih lica postala sastavni deo harmonizacije u brojnim oblastima. Njena osnovna obeležja relativno su ujednačena, naročito u pogledu odgovornosti za dela izvršena u korist pravnog lica od strane rukovodećih lica ili omogućena nedostatkom odgovarajućeg nadzora i kontrole. Međutim, evropski zakonodavac nije uspostavio jedinstven koncept krivične odgovornosti pravnih lica, već je zadržao pristup zasnovan na minimalnim zajedničkim standardima.

Takvo rešenje omogućava očuvanje različitih nacionalnih pravnih tradicija, ali istovremeno predstavlja jedno od osnovnih ograničenja evropskog modela. Budući da države članice mogu predvideti različite vrste odgovornosti, primena istih obaveza iz evropskih direktiva može dovesti do značajnih razlika u pravnoj prirodi sankcija, procesnim jemstvima i uslovima njihovog izricanja. Ipak, postojanje krivične odgovornosti ne podrazumeva nužno i delotvornije sankcionisanje. Upravne sankcije, naročito u pravu konkurencije, mogu imati izrazito snažno odvraćajuće dejstvo, pa se prednost krivičnog modela ne može pretpostaviti bez odgovarajuće procene (Csonka & Landwehr, 2019).

Značajno pitanje odnosi se na dalje razvijanje koncepta organizacione odgovornosti. Sve veći značaj propusta u nadzoru i unutrašnjoj kontroli odražava potrebu da se odgovornost pravnog lica prilagodi složenim korporativnim strukturama. Međutim, takav pristup može dovesti do približavanja objektivnoj odgovornosti ukoliko se odgovornost pravnog lica zasniva samo na činjenici da postojeći sistem kontrole nije sprečio

izvršenje krivičnog dela. Zbog toga je neophodno jasno odrediti kriterijume na osnovu kojih se organizacioni propusti mogu pripisati pravnom licu, uz poštovanje načela zakonitosti, pravne sigurnosti i odgovarajućih jemstava u postupku utvrđivanja odgovornosti (Zazzaro, 2025).

Potreba za daljim razvojem ovog instituta prepoznata je i izvan zakonodavnih aktivnosti Evropske unije. Evropski institut za pravo pokrenuo je 2023. godine, uz podršku Evropske kancelarije za borbu protiv prevara, projekat izrade modela pravila o krivičnoj odgovornosti pravnih lica.[36] Projekat je zasnovan na uporednoj analizi nacionalnih sistema i usmeren na razmatranje osnovnih pitanja pripisivanja protivpravnog postupanja pravnom licu, uslova odgovornosti i mogućnosti njenog očuvanja u slučajevima korporativnog restrukturiranja. Poseban značaj imaju predložena rešenja kojima bi se sprečilo izbegavanje odgovornosti promenama u pravnom ili organizacionom obliku privrednog društva.[37] Iako model pravila nema obavezujuću pravnu snagu, njegova izrada pokazuje da postojeći stepen harmonizacije nije otklonio potrebu za jasnijim i doslednijim uređenjem ovog instituta.[38]

---

[36] European Law Institute, *Corporate Criminal Liability in the European Union*, projekat usvojen odlukom Saveta ELI februara 2023 (CD 2023/7). https://www.europeanlawinstitute.eu/projects-instruments/current-projects/current-projects/eli-corporate-criminal-liability-in-the-european-union/

[37] ELI, "Panel 2: Corporate Criminal Liability in the European Union", izveštaj sa godišnjeg skupa u Beču, septembar 2025. https://www.europeanlawinstitute.eu/news-events/news-contd/news/panel-2-corporate-criminal-liability-in-the-european-union/?no_cache=1&cHash=2a4e555933cc5a1ddbbd357e232493e3

[38] J. McGowan, "European Law Panel Addresses Corporate Criminal Liability and Sustainability", *Forbes*, 28. septembar 2025. https://www.forbes.com/sites/jonmcgowan/2025/09/28/european-law-panel-addresses-corporate-criminal-liability-and-sustainability/

Dalji razvoj odgovornosti pravnih lica u evropskom materijalnom krivičnom pravu zato će zavisiti od uspostavljanja odgovarajuće ravnoteže između delotvornog sankcionisanja korporativnog kriminaliteta i očuvanja osnovnih načela krivičnog prava. Poseban izazov predstavlja usklađivanje sve izraženijeg organizacionog pristupa odgovornosti sa zahtevima zakonitosti, pravne sigurnosti i proporcionalnosti, uz očuvanje prostora za različita nacionalna zakonodavna rešenja. U tom smislu, evropski model odgovornosti pravnih lica ostaje otvoren za dalju normativnu i teorijsku razradu.

7. ULOGA SUDA PRAVDE EU U RAZVOJU KRIVIČNOG MATERIJALNOG PRAVA EU

7.1. Sud pravde EU kao činilac razvoja evropskog materijalnog krivičnog prava

Razvoj evropskog materijalnog krivičnog prava ne može se sagledati isključivo kroz osnivačke ugovore i sekundarno zakonodavstvo Evropske unije. Značajnu ulogu u njegovom oblikovanju imala je praksa Suda pravde EU, kojom su postepeno određivane granice nadležnosti EU, razvijani kriterijumi za tumačenje harmonizovanih krivičnopravnih normi i utvrđivani standardi njihove primene. Sud pravde nije samo obezbeđivao ujednačeno tumačenje postojećih pravila, već je svojim odlukama uticao i na razvoj normativnog okvira evropskog materijalnog krivičnog prava.

Aktivna uloga Suda pravde u procesu evropskih integracija povezuje se sa njegovim nastojanjem da obezbedi delotvornost prava EU, pri čemu se upravo delotvornost prepoznaje kao jedno od osnovnih obeležja sudskog pristupa razvoju evropskog krivičnog prava (Herlin-Karnell, 2007). Međutim, delotvornost u ovoj oblasti nema jednoznačne posledice, jer može opravdavati proširivanje krivičnopravne zaštite interesa EU, ali istovremeno zahteva postavljanje granica krivičnopravnoj intervenciji radi zaštite osnovnih prava pojedinca (Mitsilegas, 2014).

Normativni osnov uloge Suda pravde nalazi se u članu 19 stav 1 Ugovora o Evropskoj uniji, kojim mu je povereno obezbeđivanje poštovanja prava pri tumačenju i primeni Ugovora. Ovaj zadatak posebno je značajan u oblasti materijalnog krivičnog prava, gde se harmonizacija pretežno ostvaruje direktivama koje države članice prenose u nacionalna zakonodavstva. Razlike u pravnim tradicijama, zakonodavnim tehnikama i nacionalnim krivičnopravnim pojmovima mogu dovesti do različitog razumevanja istih evropskih normi. Postupak prethodnog odlučivanja iz člana 267 UFEU zato predstavlja jedan od osnovnih mehanizama za obezbeđivanje njihovog ujednačenog tumačenja.

Uloga Suda pravde u krivičnopravnoj oblasti posebno je osetljiva zbog tradicionalne povezanosti krivičnog prava sa državnim suverenitetom. Sudska praksa razvijala se između zahteva za delotvornom primenom prava EU i potrebe da se očuvaju osnovna načela krivičnog prava, uključujući zakonitost, pravnu sigurnost i proporcionalnost. Ova ravnoteža dobila je dodatni značaj nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, kada je Povelja Evropske unije o osnovnim pravima stekla istu pravnu snagu kao osnivački ugovori. U novijoj literaturi naglašava se da se razvoj evropskog krivičnog prava sve više zasniva na povezivanju zahteva delotvornosti sa zaštitom osnovnih prava i zajedničkim ustavnim tradicijama država članica (Lenaerts & Gutiérrez-Fons, 2024).

Aktivna uloga Suda pravde istovremeno otvara pitanje granica sudskog tumačenja. Dok se ujednačavanje značenja evropskih krivičnopravnih normi smatra neophodnim za ostvarivanje ciljeva harmonizacije, u literaturi se upozorava da široko tumačenje može dovesti do proširivanja domašaja prava EU izvan granica koje proizlaze iz osnivačkih ugovora (Lenaerts, 2020). Ova napetost naročito dolazi do izražaja u odnosima između Suda pravde i nacionalnih ustavnih sudova, gde se pitanja nadređenosti prava EU, ustavnog identiteta i zaštite

osnovnih prava razmatraju kroz međusobni sudski dijalog (Kornezov et al., 2023).

U ovom poglavlju analiziraju se presude koje su imale poseban značaj za razvoj evropskog materijalnog krivičnog prava, bilo zato što su uticale na određivanje nadležnosti EU, bilo zato što su doprinele razvoju opštih načela i granica krivičnopravne harmonizacije. Praksa koja se prvenstveno odnosi na pravosudnu saradnju obuhvaćena je samo u meri u kojoj su njome oblikovana načela relevantna i za materijalno krivično pravo. Cilj analize nije iscrpan prikaz sudske prakse, već utvrđivanje njenog doprinosa razvoju evropskog materijalnog krivičnog prava, uključujući novije odluke koje otvaraju pitanje granica kriminalizacije.

7.2. Razvoj nadležnosti Evropske unije kroz praksu Suda pravde

Pre stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, osnivački ugovori nisu sadržali izričitu i opštu nadležnost Evropske zajednice za harmonizaciju materijalnog krivičnog prava. Iako se saradnja u krivičnim stvarima razvijala u okviru nekadašnjeg trećeg stuba, pitanje mogućnosti korišćenja krivičnopravnih mera radi zaštite politika Zajednice ostalo je sporno. Sud pravde odigrao je značajnu ulogu u razrešavanju ovog pitanja, razvijajući tumačenje prema kojem se određena krivičnopravna ovlašćenja mogu izvesti iz nadležnosti Zajednice za sprovođenje pojedinih politika.

Prekretnicu je predstavljala presuda u predmetu *Komisija protiv Saveta* (C-176/03), koja se odnosila na krivičnopravnu zaštitu životne sredine. Sud pravde utvrdio je da činjenica da krivično pravo i krivični postupak načelno pripadaju nadležnosti država članica ne sprečava zakonodavca Zajednice da zahteva usvajanje krivičnopravnih mera kada su one neophodne za obezbeđivanje pune delotvornosti pravila o zaštiti

životne sredine. Time je potvrđena mogućnost da se krivičnopravna harmonizacija koristi kao sredstvo ostvarivanja ciljeva politika Zajednice (Lynskey & Dawes, 2008; Pereira, 2007).

Granice ovakvog pristupa dodatno su određene u predmetu *Komisija protiv Saveta* (C-176/03)[39] i u predmetu o zagađenju sa brodova (C-440/05).[40] Sud pravde potvrdio je mogućnost propisivanja obaveze kriminalizacije određenih ponašanja, ali je istovremeno zaključio da određivanje vrste i visine krivičnih sankcija nije pripadalo nadležnosti Zajednice prema tadašnjem pravnom okviru. Ovim presudama uspostavljeno je razlikovanje između nadležnosti za zahtevanu kriminalizaciju i nadležnosti za uređivanje sankcija.

Nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, član 83 UFEU uspostavio je izričit pravni osnov za donošenje minimalnih pravila o definisanju krivičnih dela i sankcija u oblastima koje su njime obuhvaćene. Time je prevaziđen raniji problem nepostojanja odgovarajućeg ugovornog osnova, dok se težište sudske kontrole postepeno pomeralo ka tumačenju i primeni harmonizovanih pravila, njihovoj usklađenosti sa osnovnim pravima i granicama krivičnopravne intervencije. Značaj navedenih presuda zato nije samo istorijski, već se ogleda i u njihovom doprinosu oblikovanju savremenog sistema nadležnosti EU u oblasti materijalnog krivičnog prava.

[39] Predmet 176/03, *Commission of the European Communities v Council of the European Union* [2005] ECLI:EU:C:2005:542.
[40] Predmet 440/05, Commission of the European Communities v Council of the European Union. [2007] ECLI:EU:C:2007:625

7.3. Autonomno tumačenje pojmova evropskog materijalnog krivičnog prava

Jedno od osnovnih sredstava kojima Sud pravde obezbeđuje ujednačenu primenu prava Evropske unije jeste autonomno tumačenje njegovih pojmova. Prema ovom pristupu, pojmovi sadržani u aktima prava EU, ukoliko izričito ne upućuju na nacionalno pravo, načelno imaju jedinstveno značenje koje se određuje na osnovu teksta, konteksta i ciljeva odgovarajućeg akta. Time se sprečava da razlike između nacionalnih pravnih sistema dovedu do suštinski različite primene istih evropskih normi.

U oblasti materijalnog krivičnog prava autonomno tumačenje ima poseban značaj zbog činjenice da se harmonizacija ostvaruje kroz nacionalne krivične zakone. Pojmovi koji se koriste u evropskim direktivama mogu imati različito značenje u pojedinim državama članicama, pa bi njihovo potpuno prepuštanje nacionalnom tumačenju moglo umanjiti stvarni domašaj harmonizacije. To je naročito značajno za pojmove kojima se određuju elementi krivičnih dela, svojstva učinilaca i drugi uslovi odgovornosti.

Autonomno tumačenje u krivičnopravnoj oblasti ograničeno je načelom zakonitosti. Zahtev da krivična dela i sankcije budu jasno određeni i predvidljivi sprečava da se tumačenjem evropskih normi stvara ili proširuje krivična odgovornost pojedinca bez odgovarajućeg zakonskog osnova. Zbog toga Sud pravde mora uskladiti potrebu za ujednačenom primenom prava EU sa zahtevima pravne sigurnosti i zaštite pojedinca od nepredvidljivog proširivanja kažnjivosti.

Ova napetost posebno je došla do izražaja u predmetima *Taricco* (C-105/14) [41] i *M.A.S. i M.B.* (C-42/17),[42] koji su se odnosili na nacionalna

[41] Predmet C-105/14, *Taricco i dr.* [2015] ECLI:EU:C:2015:555.
[42] Predmet C-42/17, *M.A.S. i M.B.* [2017] ECLI:EU:C:2017:936.

pravila o zastarelosti krivičnog gonjenja za teške prevare povezane sa PDV. U prvoj presudi Sud pravde naglasio je obavezu država članica da obezbede delotvornu zaštitu finansijskih interesa EU u skladu sa članom 325 UFEU. U drugoj je precizirao da nacionalni sud nije dužan da izuzme primenu pravila o zastarelosti ako bi takvo postupanje dovelo do povrede načela zakonitosti, naročito zahteva određenosti i zabrane retroaktivnosti strožeg krivičnog zakona. Ove presude pokazuju da delotvornost prava EU ne može opravdati tumačenje koje bi ugrozilo osnovna jemstva krivičnopravnog položaja pojedinca.

Značaj autonomnog tumačenja ogleda se i u potrebi da pojmovi sadržani u direktivama, poput javnog službenika, pravnog lica ili informacionog sistema, dobiju dovoljno ujednačeno značenje za ostvarivanje ciljeva harmonizacije. Ipak, autonomno značenje evropskih pojmova ne podrazumeva potpuno isključivanje nacionalnog prava. Direktive po pravilu uspostavljaju minimalne standarde, dok države članice zadržavaju mogućnost da pitanja koja nisu harmonizovana uređuju u skladu sa sopstvenim pravnim sistemima. Zato se naglašava potreba za uspostavljanjem ravnoteže između ujednačenog tumačenja evropskih normi i očuvanja prostora za nacionalnu zakonodavnu autonomiju (Klip, 2012; Leszczyński, 2024).

7.4. Opšta načela evropskog materijalnog krivičnog prava u praksi Suda pravde EU

Praksa Suda pravde EU značajno je doprinela razvoju i konkretizaciji opštih načela koja ograničavaju krivičnopravnu intervenciju Evropske unije i država članica prilikom primene prava EU. Među njima poseban značaj imaju načela zakonitosti, proporcionalnosti, pravne sigurnosti i *ne bis in idem*. Njihova primena omogućava da se zahtevi delotvornosti harmonizovanih pravila usklade sa zaštitom osnovnih prava.

Načelo zakonitosti, potvrđeno članom 49 Povelje Evropske unije o osnovnim pravima, zahteva da krivična dela i sankcije budu određeni zakonom na dovoljno jasan i predvidljiv način. Ono obuhvata i zabranu retroaktivne primene strožeg krivičnog zakona, kao i pravo na primenu blažeg zakona (*lex mitior*). Sud pravde u svojoj praksi naglašava da obaveza delotvorne primene prava EU ne može opravdati odstupanje od ovih zahteva. Poseban značaj u tom pogledu imaju presude u predmetima *Taricco* i *M.A.S. i M.B.*, koje pokazuju granice primene načela nadređenosti prava EU u krivičnopravnoj materiji (Peristeridou, 2021).

Među načelima koja su dobila naročito razvijenu sudsku razradu nalazi se *ne bis in idem*, zajemčeno članom 50 Povelje. Njegova primena posebno je složena u slučajevima u kojima se za isto ponašanje vode krivični i upravni postupci, pri čemu upravne sankcije, prema svojoj prirodi i težini, mogu imati kazneni karakter. U takvim situacijama postavlja se pitanje pod kojim uslovima kumulacija postupaka i sankcija predstavlja dopušteno ograničenje prava da se za isto delo ne bude dva puta gonjen ili kažnjen.

Značajnu prekretnicu predstavljaju presude Velikog veća od 20. marta 2018. godine u predmetima *Menci* (C-524/15),[43] *Garlsson Real Estate* (C-

[43] Predmet C-524/15, *Menci* [2018] ECLI:EU:C:2018:197. Luki Menciju je u Italiji pravnosnažno izrečena upravnom postupku novčana kazna od 30% duga zbog neplaćanja PDV. Zatim je protiv njega pokrenut krivični postupak zbog istog neplaćanja, jer je iznos prelazio zakonski prag. Sud pravde je zaključio da član 50 Povelje ne isključuje takvu kumulaciju ako su ispunjeni sledeći uslovi: teži se cilju od opšteg interesa (delotvorna naplata PDV-a), uz komplementarne ciljeve postupaka; pravila su jasna i precizna; postoji koordinacija postupaka; ukupna težina sankcija ograničena je na ono što je strogo neophodno.

537/16)[44] i *Di Puma i Zecca* (spojeni predmeti C-596/16 i C-597/16).[45] Sud pravde razmatrao je dopuštenost kumulacije postupaka i sankcija u oblasti poreskih povreda i zloupotreba finansijskog tržišta. U predmetima *Menci* i *Garlsson Real Estate* potvrđeno je da ograničenje prava iz člana 50 Povelje može biti dopušteno pod uslovima predviđenim članom 52 stav 1, naročito kada postoji opravdan cilj od opšteg interesa, kada su pravila o kumulaciji jasna i predvidljiva i kada ukupno kazneno opterećenje ne prevazilazi ono što je neophodno za ostvarivanje tog cilja (Clifford, 2018; Lasagni & Mirandola, 2019).

Predmet *Di Puma i Zecca* razlikovao se po tome što je prethodni krivični postupak bio okončan pravnosnažnom oslobađajućom presudom. Sud pravde je u takvim okolnostima posebno razmatrao posledice prethodnog oslobađanja za mogućnost naknadnog upravnog sankcionisanja. Time je potvrđeno da ocena dopuštenosti kumulacije zavisi ne samo od prirode i težine sankcija, već i od procesnih okolnosti konkretnog slučaja (Vetzo, 2018).

Ovakav pristup izazvao je i određene teorijske nedoumice. U literaturi se ukazuje na teškoće u usklađivanju mogućnosti ograničavanja načela

[44] Predmet C-537/16, *Garlsson Real Estate i dr.* [2018] ECLI:EU:C:2018:193. Stefanu Ričućiju i povezanim društvima italijanska Komisija za hartije od vrednosti (Consob) izrekla je novčanu kaznu zbog manipulacije tržištem, iako je za isto ponašanje već bio pravnosnažno krivično osuđen. Sud pravde je primenio iste kriterijume kao u predmetu *Menci*, ali je zaključio da je u ovom slučaju kumulacija nedopuštena. Krivična osuda je već bila podobna da delotvorno, srazmerno i odvraćajuće kazni povredu, pa bi dodatna upravna sankcija krivične prirode prevazišla ono što je neophodno.

[45] Spojeni predmeti C-596/16 i C-597/16, *Di Puma i Zecca* [2018] ECLI:EU:C:2018:192. Italijanska Komisija za hartije od vrednosti je vodila upravni postupak zbog trgovine na osnovu insajderskih informacija protiv lica koja su za iste činjenice prethodno pravnosnažno oslobođena u krivičnom postupku, jer je utvrđeno da delo nije dokazano. Sud je zaključio da Direktiva 2003/6/EZ o zloupotrebi tržišta, tumačena u svetlu člana 50 Povelje, ne isključuje nacionalni propis prema kome se upravni postupak ne može voditi nakon takve pravnosnažne oslobađajuće presude. Vođenje tog postupka bilo bi nesrazmerno, jer je krivični sud već utvrdio da činjenice ne postoje.

ne bis in idem sa standardima zaštite razvijenim u praksi Evropskog suda za ljudska prava, naročito imajući u vidu član 52 stav 3 Povelje (Błachnio-Parzych, 2021). Istovremeno, razlike između krivičnih i upravnih postupaka i dalje predstavljaju značajan izazov za nacionalne pravne sisteme, uključujući odnos krivičnog i prekršajnog kažnjavanja (Matić Bošković & Kostić, 2020).

Dalji razvoj usledio je u presudama Velikog veća od 22. marta 2022. godine u predmetima *bpost* (C-117/20) i *Nordzucker* (C-151/20). Sud pravde potvrdio je da se ocena istovetnosti dela za potrebe člana 50 Povelje zasniva na identitetu materijalnih činjenica, dok istovetnost zaštićenog pravnog interesa nije samostalan uslov primene ovog načela. Istovremeno je naglašeno da se eventualna dopuštenost kumulacije postupaka i sankcija mora ocenjivati prema uslovima iz člana 52 stav 1 Povelje (Rizzuto, 2022).

U predmetu *bpost*[46] Sud je razmatrao odnos postupka pred sektorskim regulatorom i postupka zbog povrede pravila konkurencije,

[46] Predmet C-117/20, [2022] ECLI:EU:C:2022:202. U predmetu *bpost* elgijski regulator za poštanske usluge (IBPT) kaznio je preduzeće bpost zbog diskriminatornog sistema popusta, primenom sektorskih propisa o poštanskim uslugama. Ta odluka je kasnije poništena pravnosnažnom sudskom odlukom. Belgijsko telo za zaštitu konkurencije zatim je zbog istog sistema popusta kaznilo bpost za zloupotrebu dominantnog položaja. Sud pravde je utvrdio jedinstven kriterijum *idem* i u oblasti prava konkurencije: odlučujuća je istovetnost materijalnih činjenica, a ne i istovetnost zaštićenog pravnog interesa. Time je napušten raniji trostruki test iz predmeta *Toshiba* (C-17/10). Sud je istovremeno prihvatio da se kumulacija postupaka može opravdati kao ograničenje prava iz člana 50 Povelje, u smislu člana 52(1). Za to moraju biti ispunjeni sledeći uslovi: postupci teže komplementarnim ciljevima od opšteg interesa; postoje jasna i precizna pravila koja omogućavaju predvidljivost kumulacije; postupci se vode dovoljno koordinisano i u bliskom vremenskom okviru; ukupne sankcije odgovaraju težini povrede.

dok je u predmetu *Nordzucker*[47] posebna pažnja posvećena pitanju identiteta činjenica u postupcima koje vode organi različitih država članica. Ove presude doprinele su ujednačavanju kriterijuma za primenu načela *ne bis in idem* u različitim oblastima prava EU (Dewispelaere & Ghysels, 2022; Mayr, 2022).

Prekogranična dimenzija ovog načela dodatno je razmatrana u predmetu *Volkswagen Group Italia* (C-27/22),[48] koji se odnosio na

[47] Predmet C-151/20, [2022] ECLI:EU:C:2022:203. U predmetu *Nordzucker* nemačka Savezna kancelarija za zaštitu konkurencije kaznila je preduzeća Nordzucker i Südzucker zbog kartela na tržištu šećera. Austrijski organ za zaštitu konkurencije zatim je pokrenuo postupak zbog istog kartelskog dogovora, u delu koji se odnosio na austrijsko tržište. Protiv preduzeća Nordzucker, kao korisnika programa pokajanja, zahtevao je samo utvrđenje povrede. Sud je zaključio da načelo *ne bis in idem* sprečava drugi postupak samo ako je prva odluka obuhvatila i antikonkurencijski predmet ili posledice na teritoriji druge države članice. To je dužan da proveri nacionalni sud. Ako je reč o istim činjenicama, kumulacija postupaka dvaju nacionalnih organa za zaštitu konkurencije ne može se opravdati po članu 52(1) Povelje, jer oba organa teže istom cilju. Načelo se primenjuje i kada drugi postupak vodi samo ka utvrđenju povrede, bez izricanja kazne.

[48] Predmet C-27/22, *Volkswagen Group Italia SpA and Volkswagen Aktiengesellschaft v Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, [2023] ECLI:EU:C:2023:663. Italijanski organ za zaštitu konkurencije i potrošača (AGCM) izrekao je 2016. godine društvima Volkswagen Group Italia i Volkswagen AG novčanu kaznu zbog nepoštene poslovne prakse. Reč je o oglašavanju dizel vozila kao ekološki prihvatljivih, iako su bila opremljena softverom za manipulaciju rezultatima merenja emisija. Kazna je izrečena na osnovu italijanskih propisa kojima je preneta Direktiva 2005/29/EZ o nepoštenoj poslovnoj praksi. Dok je postupak po žalbi bio u toku, javno tužilaštvo u Braunšvajgu izreklo je društvu Volkswagen AG novčanu kaznu zbog istog ponašanja, u postupku po nemačkom Zakonu o prekršajima. Nemačka odluka postala je pravnosnažna pre italijanske. Sud pravde je utvrdio sledeće: Upravna novčana kazna za nepoštenu poslovnu praksu ima krivičnu prirodu u smislu člana 50 Povelje, prema kriterijumima iz predmeta *Engel*, s obzirom na njen represivni cilj i visinu; Načelo *ne bis in idem* primenjuje se i kada je druga, krivična odluka postala pravnosnažna nakon izricanja prve sankcije, ali pre nego što je ona postala pravnosnažna. Odlučujući je trenutak pravnosnažnosti, a ne redosled izricanja; Kumulacija postupaka i sankcija u različitim državama članicama može se opravdati po članu 52(1) Povelje samo pod uslovima razvijenim u predmetu *bpost*. Pritom je posebno istaknut zahtev jasnih i preciznih pravila, delotvorne koordinacije nadležnih organa različitih država članica i srazmernosti ukupnih sankcija. Sud je ukazao da u konkretnom slučaju, prema podacima kojima je raspolagao, takva koordinacija između italijanskih i nemačkih organa nije postojala. Ocena je ipak prepuštena nacionalnom sudu.

kaznene upravne postupke povezane sa nepravilnostima u vezi sa emisijama izduvnih gasova. Sud pravde nastavio je da razvija kriterijume za ocenu dopuštenosti kumulacije postupaka u različitim državama članicama, potvrđujući značaj usklađivanja nacionalnih sistema sankcionisanja sa pravima zajemčenim Poveljom (Vries, 2024).

Pored načela *ne bis in idem*, značajnu ulogu ima i proporcionalnost, koja predstavlja merilo za ocenu zakonodavnih mera i njihovih posledica po osnovna prava. U krivičnopravnoj oblasti ona obuhvata kako opšti zahtev da mere budu podobne i neophodne za ostvarivanje legitimnog cilja, tako i zahtev da težina sankcije bude srazmerna ozbiljnosti krivičnog dela. U literaturi se ukazuje na složenost povezivanja ovih različitih dimenzija proporcionalnosti u jedinstven pravni standard (Grossio, 2025).

Praksa Suda pravde tako pokazuje da opšta načela evropskog materijalnog krivičnog prava imaju dvostruku funkciju. Ona omogućavaju ujednačeno tumačenje i primenu harmonizovanih pravila, ali istovremeno postavljaju granice krivičnopravnoj intervenciji. Njihov značaj posebno dolazi do izražaja kada se zahtev delotvorne zaštite interesa EU suoči sa osnovnim pravima pojedinca.

7.5. Odnos prava EU i nacionalnog krivičnog prava u praksi Suda pravde EU

Odnos prava Evropske unije i nacionalnog krivičnog prava predstavlja jedno od najsloženijih pitanja evropske krivičnopravne harmonizacije. Njegova osnovna obeležja proizlaze iz načela nadređenosti prava EU, obaveze usklađenog tumačenja nacionalnog prava i zaštite osnovnih prava zajemčenih nacionalnim ustavima i Poveljom. Sudska praksa pokazuje da primena ovih načela u krivičnopravnoj oblasti zahteva

posebno pažljivo usklađivanje delotvornosti prava EU sa načelom zakonitosti i drugim jemstvima krivičnopravnog položaja pojedinca.

Značajnu ulogu u razvoju obaveze usklađenog tumačenja imala je presuda u predmetu *Pupino* (C-105/03). Sud pravde utvrdio je da nacionalni sudovi, koliko je moguće, moraju tumačiti domaće pravo u skladu sa ciljevima okvirnih odluka donetih u okviru nekadašnjeg trećeg stuba. Istovremeno je naglasio da ova obaveza ne može opravdati tumačenje *contra legem* niti dovesti do povrede osnovnih načela prava, naročito pravne sigurnosti i zabrane retroaktivnosti. Ovom presudom načelo usklađenog tumačenja prošireno je i na oblast pravosudne saradnje u krivičnim stvarima, što je predstavljalo značajan korak u razvoju jedinstvenog pravnog poretka EU.

Pitanje odnosa evropskih i nacionalnih standarda zaštite osnovnih prava posebno je došlo do izražaja u predmetu *Melloni* (C-399/11).[49] Sud pravde utvrdio je da država članica ne može primeniti viši nacionalni ustavni standard zaštite ako bi time bila ugrožena nadređenost, jedinstvo i delotvornost prava EU u oblasti u kojoj su relevantni uslovi već iscrpno harmonizovani. Ovakvo tumačenje člana 53 Povelje izazvalo je raspravu o prostoru koji ostaje nacionalnim ustavnim standardima i granicama njihovog usklađivanja sa pravom Unije (Besselink, 2014).

Posebno složen odnos između delotvornosti prava EU i nacionalnih ustavnih jemstava razvijen je kroz sudski dijalog povodom zaštite finansijskih interesa EU. U predmetu *Taricco* (C-105/14) Sud pravde zauzeo je stav da nacionalna pravila o zastarelosti ne smeju dovesti do sistemske nekažnjivosti teških prevara povezanih sa PDV-om. Međutim, nakon obraćanja italijanskog Ustavnog suda, u predmetu *M.A.S. i M.B.* (C-42/17) precizirano je da nacionalni sud nije dužan da izuzme primenu pravila o zastarelosti ako bi to dovelo do povrede načela zakonitosti. Ovaj razvoj često se navodi kao primer sudskog dijaloga u kojem je pronađen

[49] Predmet C-399/11, *Melloni* [2013] ECLI:EU:C:2013:107.

način da se zahtevi delotvornosti prava Unije usklade sa osnovnim krivičnopravnim jemstvima (Bonelli, 2018).

Slična pitanja pojavila su se i u sudskoj praksi koja se odnosila na Rumuniju. U spojenim predmetima *Euro Box Promotion i dr.* (C-357/19 i dr.) [50] Sud pravde razmatrao je odnos između obaveze delotvorne zaštite finansijskih interesa EU i nacionalnih pravila i sudskih odluka koje mogu dovesti do nekažnjivosti ozbiljnih krivičnih dela. Posebna pažnja posvećena je i zahtevima nezavisnosti sudstva i obavezama nacionalnih sudova u slučaju sukoba između prava EU i odluka nacionalnog ustavnog suda. Ova praksa pokazuje da sudski dijalog ne isključuje mogućnost neposrednog sukoba između različitih tumačenja ustavnih i evropskih pravnih obaveza (Neagu, 2023; Dumbrava, 2024).

[50] Spojeni predmeti C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, *Euro Box Promotion i dr.* [2021] ECLI:EU:C:2021:1034. Predmeti su se odnosili na krivične postupke u Rumuniji zbog korupcije, utaje PDV-a i zloupotreba u vezi sa sredstvima EU. U nekima od njih okrivljeni su bili visoki državni funkcioneri. Spornim su postale odluke Ustavnog suda Rumunije, prema kojima su: veća Visokog kasacionog suda za predmete korupcije bila nezakonito sastavljena, jer nisu svi članovi bili određeni žrebom, odnosno jer specijalizovana veća nisu bila obrazovana; dokazi pribavljeni uz tehničku podršku obaveštajne službe (SRI) bili nezakoniti. Član 325(1) UFEU i Konvencija o zaštiti finansijskih interesa Evropskih zajednica (PIF) ne dozvoljavaju nacionalna pravila ili praksu, uključujući odluke ustavnog suda, koji stvaraju sistemski rizik nekažnjivosti teških dela prevare na štetu finansijskih interesa EU ili korupcije. Pri tome nacionalni sud mora poštovati prava okrivljenih, uključujući načelo zakonitosti. Član 19(1) UEU i član 47 Povelje ne isključuju obavezujuće dejstvo odluka ustavnog suda, pod uslovom da je nezavisnost tog suda zajemčena. Ipak, nacionalni sudovi moraju izuzeti iz primene odluke ustavnog suda koje su u suprotnosti sa pravom EU, na osnovu načela nadređenosti.

Dalji razvoj usledio je u predmetu *Lin* (C-107/23 PPU),[51] u kojem je Sud pravde odlučivao o posledicama odluka rumunskog Ustavnog suda o zastarelosti krivične odgovornosti. Polazeći od člana 325(1) UFEU i člana 2(1) Konvencije o zaštiti finansijskih interesa Evropskih zajednica, Sud je ponovio da su države članice dužne da obezbede delotvorne i odvraćajuće sankcije za teške prevare na štetu finansijskih interesa Unije. Nacionalna pravila o zastarelosti moraju omogućiti ispunjenje te obaveze.

Sud je, međutim, jasno razgraničio dve vrste nacionalnih odluka. S jedne strane, nacionalni sudovi nisu dužni da izuzmu iz primene odluke ustavnog suda kojima je odredba o prekidu zastarelosti proglašena neustavnom zbog nedovoljne određenosti. Zahtevi predvidljivosti i određenosti krivičnog zakona, kao sastavni deo načela zakonitosti, imaju prednost i kada se time ugrožava delotvornost gonjenja. Time je potvrđen pristup iz predmeta *M.A.S. i M.B.* (C-42/17). S druge strane, nacionalni sudovi moraju da izuzmu iz primene nacionalni standard zaštite koji nalaže retroaktivnu primenu blažeg zakona (*lex mitior*) na pravila o zastarelosti, ako bi njegova primena omogućila preispitivanje pravnosnažnih presuda i stvorila sistemski rizik nekažnjivosti. Sud je takav ishod obrazložio time što načelo *lex mitior* iz člana 49(1) Povelje ne obuhvata pravila o zastarelosti, koja u pravu EU nemaju materijalnopravni, već procesni karakter. Sud je istovremeno naglasio da

[51] C-107/23 PPU. *Criminal proceedings against C.I. and Others*. [2023] ECLI:EU:C:2023:606. Ustavni sud Rumunije je odlukom br. 297/2018 utvrdio da je odredba Krivičnog zakonika prema kojoj se zastarelost prekida „svakom procesnom radnjom" neustavna zbog nedovoljne određenosti. Zakonodavac je ovu odredbu izmenio tek 2022. godine. Ustavni sud je potom odlukom br. 358/2022 zauzeo stav da u periodu između te dve odluke rumunsko pravo nije poznavalo nijedan osnov za prekid zastarelosti. Visoki kasacioni sud je zatim zaključio da se ovaj režim kao povoljniji (*lex mitior*) primenjuje retroaktivno, i to i na pravnosnažno okončane postupke, putem vanrednog pravnog leka. Lin i drugi okrivljeni pravnosnažno su osuđeni za utaju PDV i učešće u kriminalnoj grupi, a zatim su vanrednim pravnim lekom tražili poništaj presuda zbog nastupanja zastarelosti.

nacionalni sudovi moraju biti u mogućnosti da izuzmu iz primene odluke ustavnog i vrhovnog suda koje su u suprotnosti sa pravom EU, bez izlaganja riziku disciplinske odgovornosti. Time je dodatno razrađen odnos između načela nadređenosti prava EU i nacionalnih standarda zaštite u krivičnopravnoj materiji i potvrdio da nadređenost prava EU ne može potpisnuti zahtev određenosti krivičnog zakona, ali može ograničiti nacionalne garancije koje prevazilaze standard Povelje i dovode do nekažnjavanja (Tănăsescu & Selejan-Guţan, 2024; Lup, 2025).

Ovaj pristup potvrđen je i u kasnijoj praksi Suda pravde, uključujući predmet C-131/23[52], u kojem su razmatrana pitanja povezana sa nacionalnim pravilima o zastarelosti i obavezama koje proizlaze iz prava EU. Navedene presude pokazuju da pitanje granica nadređenosti prava Unije u krivičnopravnoj oblasti nije iscrpljeno ranijim odlukama, već se nastavlja razvijati kroz konkretne sukobe između zahteva delotvornosti i nacionalnih krivičnopravnih jemstava.

Rasprava se nije okončala ovom presudom. Visoki kasacioni sud Rumunije je 2024. godine zauzeo stav da rumunski sudovi ne mogu izuzeti iz primene njegovu odluku iz 2022. godine o retroaktivnoj primeni povoljnijeg režima zastarelosti, jer bi time povredili načelo zakonitosti u krivičnim stvarima i zabranu kombinovanja povoljnijih

[52] Predmet C-131/23, Criminal proceedings against C.A.A. and C.V. [2024] ECLI:EU:C:2024:42. Predmet se odnosio na iste odluke Ustavnog suda Rumunije o prekidu zastarelosti krivičnog gonjenja kao i predmet *Lin*. Sud pravde je odlučio rešenjem, a ne presudom, oslanjajući se na već ustaljenu praksu. Potvrdio je da sudovi država članica nisu dužni da izuzmu iz primene odluke ustavnog suda kojima je nacionalna odredba o osnovima za prekid zastarelosti proglašena nevažećom zbog povrede načela zakonitosti, odnosno zahteva predvidljivosti i određenosti krivičnog zakona, kako je to načelo zaštićeno nacionalnim pravom. To važi čak i ako će zbog toga veliki broj krivičnih postupaka, uključujući i postupke za krivična dela korupcije, biti obustavljen usled zastarelosti.

odredaba uzastopnih zakona (*lex tertia*). Sud pravde je u predmetu *Lin II* (C-280/25) utvrdio da takav pristup nije u skladu sa pravom EU.[53]

Sud je pojasnio da u presudi *Lin* nije utvrdio da je rumunski standard zaštite u vezi sa načelom *lex mitior*, koji prevazilazi garancije iz člana 49 Povelje, sam po sebi protivan pravu EU. Njegova primena isključena je samo u predmetima teških prevara na štetu finansijskih interesa EU, jer bi znatno uvećala sistemski rizik nekažnjivosti koji već proizlazi iz odluka Ustavnog suda. Sud je dodao da presuda *Lin* ne obavezuje sudove da stvaraju hibridni režim zastarelosti kombinovanjem uzastopnih zakona. Ona takođe ne povređuje načelo zakonitosti iz člana 49 Povelje i člana 7 Evropske konvencije, jer predstavlja nastavak ranije ustaljene prakse. Sud je ograničio domašaj ovog stava, jer je zauzeo stav da pravo EU ne zahteva preispitivanje pravnosnažnih odluka kojima je utvrđena zastarelost, ali odluka protiv koje je izjavljena revizija ne uživa autoritet pravnosnažno presuđene stvari. *Lin II* time potvrđuje da se granice nadređenosti prava EU u krivičnopravnoj oblasti utvrđuju kroz kontinuirani i ne uvek skladan dijalog između Suda pravde i najviših nacionalnih sudova.

Praksa Suda pravde zato ne pokazuje jednostavan prelazak od nacionalne autonomije ka potpunoj nadređenosti prava EU, već složen proces usklađivanja različitih pravnih zahteva. Sudski dijalog omogućava njihovo međusobno prilagođavanje, ali ne otklanja sve napetosti između evropskog pravnog poretka i nacionalnih ustavnih tradicija. Na primeru

[53] Predmet C-208/25, [2026] ECLI:EU:C:2026:586. Presuda Suda pravde od 16. jula 2026. godine, C-280/25, *Lin II*, po zahtevu Visokog kasacionog suda Rumunije. U osnovnom postupku direktor dva privredna društva izdavao je fiktivne poreske fakture kako bi trećem društvu omogućio umanjenje poreske osnovice. Šteta po budžet Rumunije iznosila je oko 59.300 evra, od čega se oko 36.100 evra odnosilo na utajeni PDV. Prvostepeni sud i Apelacioni sud u Oradei utvrdili su da je krivično gonjenje zastarelo, primenom odluke Visokog kasacionog suda br. 67/2022, a tužilaštvo je izjavilo vanredni pravni lek. Sud pravde je pojasnio i pojam teške prevare iz Konvencije PIF, ako nacionalno pravo ne utvrđuje prag, prevara se smatra teškom čim njen ukupan iznos pređe 50.000 evra, bez obzira na to da li je šteta po budžet EU ispod tog praga.

predmeta *Taricco* ukazuje se da su, uprkos značajnom približavanju stavova Suda pravde i italijanskog Ustavnog suda, pojedina pitanja ostala otvorena (Mitsilegas, 2018; Lenaerts, 2020).

7.6. Od granica nadležnosti ka granicama kriminalizacije

Razvoj sudske prakse u oblasti evropskog materijalnog krivičnog prava pokazuje postepenu promenu pitanja koja dolaze pred Sud pravde. Dok je u periodu pre Ugovora iz Lisabona u središtu pažnje bilo utvrđivanje nadležnosti Evropske zajednice za zahtevanu kriminalizaciju, kasnija praksa sve više se usmeravala na tumačenje harmonizovanih pravila, zaštitu osnovnih prava i granice sankcionisanja. Novije odluke otvaraju i pitanje proporcionalnosti same krivičnopravne intervencije, odnosno opravdanosti obaveze kriminalizacije određenih ponašanja.

Značajan korak u razvoju sudske kontrole proporcionalnosti sankcija predstavlja presuda u predmetu *LM protiv Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (C-219/20) iz 2022. godine. Sud pravde utvrdio je da zahtev proporcionalnosti sankcija iz člana 20 Direktive 2014/67/EU ima neposredno dejstvo i da nacionalni sud mora izostaviti primenu nacionalnih odredaba koje onemogućavaju izricanje proporcionalne sankcije, u meri neophodnoj za otklanjanje njihove nesaglasnosti sa pravom EU. Iako se predmet odnosio na upravne sankcije u oblasti upućivanja radnika, presuda je značajna za šire razumevanje proporcionalnosti kaznenih mera u pravu EU (Tsolka, 2022).

Za razliku od ove presude, koja se prvenstveno odnosila na proporcionalnost sankcija, predmet *Kinsa* (C-460/23) [54] otvorio je pitanje granica same kriminalizacije. Sud pravde razmatrao je odnos obaveze sankcionisanja pomaganja neovlašćenog ulaska (nedozvoljeni prelaz državne granice) prema pravu EU i osnovnih prava zajemčenih Poveljom. U središtu analize našlo se pitanje da li se krivičnopravna intervencija može opravdati u okolnostima u kojima je postupanje povezano sa ostvarivanjem porodičnih odnosa i brigom o deci. Time je otvoreno pitanje granica tumačenja i primene evropskih pravila o kriminalizaciji pomaganja neovlašćenog ulaska, naročito kada njihova primena može zadirati u osnovna prava (Mitsilegas, 2025).

U literaturi se ova presuda ocenjuje kao značajan doprinos raspravi o prekomernoj kriminalizaciji i mogućnosti da se njene granice određuju neposredno na osnovu Povelje. Ukazuje se na uzdržanost Suda pravde u pogledu širih posledica koje bi ovakav pristup mogao imati za

[54] C-460/23, *OB protiv Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bologna* [2025] ECLI:EU:C:2025:392.. Krivični postupak u Italiji vođen je protiv državljanke treće zemlje (OB) zbog pomaganja neovlašćenog ulaska. Ona je, koristeći lažne identifikacione isprave, uvela na teritoriju Italije dvoje maloletne dece iz svoje porodice o kojoj se starala, a zatim podnela zahtev za međunarodnu zaštitu. Sud u Bolonji uputio je prethodno pitanje o punovažnosti člana 1(1)(a) Direktive 2002/90/EZ, kojom se definiše pomaganje neovlašćenog ulaska, tranzita i boravka (tzv. „Facilitators Package", zajedno sa Okvirnom odlukom 2002/946/PUP). Sporno je bilo to što direktiva obavezuje države članice da kriminalizuju pomaganje neovlašćenog ulaska bez obzira na postojanje imovinske koristi, a ne predviđa obavezno isključenje krivične odgovornosti za lica koja deluju iz humanitarnih ili porodičnih razloga.
Sud nije proglasio direktivu nevažećom. Odredbu je, međutim, protumačio u skladu sa članom 7 Povelje (poštovanje privatnog i porodičnog života), članom 24 (prava deteta) i članom 52(1) (zaštita suštine osnovnih prava). Ponašanje lica koje na teritoriju države članice neovlašćeno uvodi maloletne državljane trećih zemalja koji je prate i nad kojima stvarno vrši staranje ne potpada pod opšte krivično delo pomaganja neovlašćenog ulaska. To važi i kada je to lice i samo neovlašćeno ušlo na teritoriju države članice. Sud je posebno ukazao da bi suprotno tumačenje zadiralo u samu suštinu prava na porodični život i prava deteta, pa se ne bi moglo opravdati ni po članu 52(1) Povelje. U obrazloženju je razmatran i član 18 Povelje (pravo na azil).

kriminalizaciju humanitarne pomoći i drugih oblika postupanja motivisanih zaštitom osnovnih prava (Zirulia, 2025; Rocca, 2025).

Analizirane presude pokazuju da se sudska kontrola evropskog materijalnog krivičnog prava ne ograničava na proveru pravilne primene harmonizovanih normi. Ona obuhvata i ocenu granica kaznene intervencije, bilo kroz kontrolu proporcionalnosti sankcija, bilo kroz tumačenje obaveza kriminalizacije u skladu sa osnovnim pravima. Ipak, iz ove prakse još nije moguće izvesti zaključak o postojanju jedinstvenog i potpuno razvijenog sudskog testa proporcionalnosti same kriminalizacije. Pre bi se moglo govoriti o postepenom jačanju uloge osnovnih prava kao ograničenja evropske krivičnopravne harmonizacije.

8. HARMONIZACIJA KRIVIČNOG MATERIJALNOG PRAVA EU PREMA PRAVNOM OSNOVU

Pravni osnov za razvoj posebnog dela materijalnog krivičnog prava EU sadržan je prvenstveno u članu 83 UFEU, kojim su predviđena dva osnova za harmonizaciju (Mitsilegas, 2020). Prvi osnov, utvrđen članom 83 stav 1 UFEU, odnosi se na posebno teške oblike kriminaliteta sa prekograničnom dimenzijom, koji su taksativno navedeni u Ugovoru. U ovim oblastima Evropski parlament i Savet mogu direktivama utvrditi minimalna pravila o definisanju krivičnih dela i sankcija, pri čemu harmonizacija predstavlja samostalan cilj zakonodavne intervencije. Drugi osnov, predviđen članom 83 stav 2 UFEU, omogućava harmonizaciju kada se ona pokaže neophodnom za delotvorno sprovođenje određene politike Evropske unije u oblasti u kojoj su prethodno već donete mere harmonizacije. Za razliku od prvog osnova, krivično pravo je ovde funkcionalni instrument, jer se koristi radi obezbeđivanja delotvornosti drugih politika EU (Csonka & Landwehr, 2019).

Nadležnost predviđena članom 83 stav 2 UFEU nije uvedena tek Ugovorom iz Lisabona, već predstavlja normativno uobličavanje ranije prakse Suda pravde EU. Sud pravde je još u predmetima *Komisija protiv Saveta* iz 2005,[55] i *Ship-Source Pollution* iz 2007 priznao[56] da Evropska zajednica, pod određenim uslovima, može zahtevati od država članica

[55] Predmet C-176/03, *Komisija protiv Saveta* [2005] ECLI:EU:C:2005:542;
[56] Predmet C-440/05, *Komisija protiv Saveta* [2007] ECLI:EU:C:2007:625.

usvajanje krivičnopravnih mera radi obezbeđivanja delotvornosti svojih politika (Mancano, 2019). Stoga se ta nadležnost označava kao - dodatna, odnosno akcesorna, pri čemu se ističe da je njenim izričitim utvrđivanjem u Ugovoru prestala potreba za izvođenjem takvih ovlašćenja iz implicitnih nadležnosti Zajednice (Angelis, 2019).

Dva osnova harmonizacije iz člana 83 UFEU odražavaju različite funkcije evropskog materijalnog krivičnog prava. Dok je u prvom slučaju reč o uspostavljanju zajedničkih krivičnopravnih standarda radi suzbijanja naročito teških oblika kriminaliteta, u drugom krivičnopravna harmonizacija služi delotvornijem sprovođenju drugih politika Evropske unije. Pri tome se značaj prvog osnova ne iscrpljuje u praktičnoj potrebi za zajedničkim odgovorom na prekogranični kriminalitet. Kako se ističe u literaturi, Evropska unija je ovlašćenja za kriminalizaciju koristila i kao sredstvo potvrđivanja sopstvenih osnovnih vrednosti i jačanja političkog identiteta (Turner, 2011).

Iako član 83 stav 1 UFEU navodi deset oblasti posebno teškog kriminaliteta, sekundarno zakonodavstvo pokazuje da između njih postoje značajne razlike u pogledu obima harmonizacije, zakonodavne tehnike i stepena razvoja zajedničkih standarda. Pojedine oblasti, poput borbe protiv terorizma ili seksualne eksploatacije dece, uređene su direktivama koje detaljno utvrđuju pojedine oblike izvršenja, kvalifikovane oblike dela, odgovornost pravnih lica i minimalne standarde sankcionisanja (Csonka & Landwehr, 2019). U drugim oblastima harmonizacija je ograničenija i ostavlja državama članicama širi prostor za normativno uređenje. Zbog toga posebni deo evropskog materijalnog krivičnog prava ne predstavlja jedinstven i potpuno kodifikovan sistem, već skup sektorskih režima povezanih zajedničkim ciljevima i osnovnim načelima (Angelis, 2019).

Metodološki pristup primenjen u ovom poglavlju ne polazi od formalne hronologije donošenja direktiva, niti isključivo od zaštićenih

pravnih dobara, već prvenstveno od pravnog osnova harmonizacije iz člana 83 UFEU. Materija je stoga podeljena u dve celine, autonomnu harmonizaciju na osnovu člana 83 stav 1 UFEU i funkcionalnu, dodatnu harmonizaciju na osnovu člana 83 stav 2 UFEU. Ovakav izbor počiva na dva razloga. Prvo, za razliku od kriterijuma stepena razvijenosti harmonizacije u pojedinoj oblasti, koji se nužno menja sa svakim novim zakonodavnim aktom i time dovodi u pitanje stabilnost same sistematike, pravni osnov je dogmatski utvrđena i trajna kategorija, nezavisna od trenutnog stanja sekundarnog zakonodavstva. Drugo, razlika između autonomne i funkcionalne harmonizacije nosi sopstvenu analitičku vrednost, jer ukazuje na različitu prirodu i granice nadležnosti EU u pojedinim oblastima, što je od značaja i za ocenu legitimnosti pojedinih akata sa stanovišta načela supsidijarnosti i nužnosti (Miglietti, 2014). Supsidijarnost u ovoj oblasti zahteva da harmonizaciona mera ima dodatnu vrednost za Evropu, a načelo proporcionalnosti da ne ide dalje od onoga što je nužno (Schroeder, 2020), pri čemu se u praksi ustavnih sudova zahteva i restriktivno tumačenje same liste iz člana 83 stav 1 UFEU (Schroeder, 2020). Unutar obe celine, izlaganje je dalje organizovano prema zaštićenom pravnom dobru, čime se zadržava tradicionalna struktura posebnog dela krivičnog prava kontinentalnih pravnih sistema i omogućava poređenje evropskih rešenja sa nacionalnim krivičnim zakonodavstvima država članica.

Posebna pažnja posvećena je sadržaju harmonizovanih inkriminacija, njihovim zajedničkim obeležjima, odnosu prema međunarodnim standardima i glavnim izazovima njihove primene u nacionalnim pravnim sistemima. Cilj poglavlja nije da pruži iscrpan komentar svake pojedinačne direktive, već da identifikuje zajedničke karakteristike evropskog materijalnog krivičnog prava i ukaže na način na koji Evropska unija koristi krivičnopravne instrumente radi zaštite zajedničkih evropskih dobara. Upravo kroz analizu različitih oblasti kriminaliteta, organizovanu prema pravnom osnovu harmonizacije,

moguće je sagledati stepen normativne koherentnosti pravnih tekovina EU, kao i pravce daljeg razvoja.

Posebni deo materijalnog krivičnog prava EU više se ne može posmatrati kao skup nepovezanih sektorskih direktiva. Uprkos razlikama u pravnom osnovu, predmetu zaštite i stepenu harmonizacije, zajedničke zakonodavne tehnike, koje se u oblasti sankcija svode na propisivanje minimalnih maksimalnih kazni i njihovih raspona (Satzger, 2019), gotovo identični modeli odgovornosti pravnih lica (Franssen, 2018), slični standardi sankcionisanja i dosledna primena opštih načela pokazuju da se postepeno formira koherentan sistem materijalnog krivičnog prava EU. Analiza pojedinačnih oblasti koje slede treba da pokaže u kojoj meri je taj proces već ostvaren i koje razlike i dalje postoje između pojedinih sektora harmonizacije, kako između autonomne i funkcionalne harmonizacije, tako i unutar svake od te dve grupe.

8.1. Harmonizacija zasnovana na članu 83 stav 1 Ugovora o funkcionisanju EU

Član 83 stav 1 UFEU predstavlja deo ovog člana u kojem sam Ugovor unapred, taksativno, određuje oblasti u kojima EU sme da harmonizuje krivična dela i sankcije, terorizam, trgovina ljudima, seksualno iskorišćavanje žena i dece, nedozvoljena trgovina drogom, nedozvoljena trgovina oružjem, pranje novca, korupcija, falsifikovanje sredstava plaćanja, računarski kriminal i organizovani kriminal (Lach, 2021). Navedenih deset oblasti, poznatih u literaturi kao evro-delikti, dele zajedničku osobinu koju Ugovor izričito zahteva, a to su "posebno teška krivična dela sa prekograničnom dimenzijom" (Csonka & Landwehr, 2020). I jedan i drugi element su uslov koji Evropska unija mora da ispuni kada predlaže harmonizaciju u ovoj oblasti, a u literaturi se ukazuje i na to da se lista mora tumačiti restriktivno, tako da harmonizovani akt

obuhvati upravo prekograničnu dimenziju određenog krivičnog dela (Schroeder, 2020). Lista je zatvorena, nove oblasti mogu se dodati samo jednoglasnom odlukom Saveta, uz prethodnu saglasnost Evropskog parlamenta (Angelis, 2019), a pravni osnov za sveobuhvatnu kodifikaciju materijalnog krivičnog prava u Ugovor nije unet (Csonka & Landwehr, 2019). Lista iz člana 83 stav 1 UFEU je do sada jednom proširena. Povreda restriktivnih mera EU određena je kao oblast kriminaliteta koja ispunjava kriterijume iz tog stava, čime je lista evro-delikata prvi put proširena od donošenja Ugovora iz Lisabona, što je otvorilo put predlogu direktive o definisanju krivičnih dela i kazni za povrede restriktivnih mera (Ballegooij, 2022).

Ono što ovu kategoriju suštinski razlikuje od harmonizacije na osnovu člana 83 stav 2 UFEU, jeste da harmonizacija ovde ne mora da se opravdava potrebom sprovođenja neke druge, već postojeće politike Evropske unije. Dovoljno je da se predloženo krivično delo nalazi na ovoj listi ili da Savet, jednoglasno i uz saglasnost Evropskog parlamenta, listu proširi novom oblašću koja ispunjava iste kriterijume, pa da harmonizacija bude dopuštena, što ovu kategoriju čini analitički jednostavnijom za razgraničenje, ali ne nužno i manje spornom u pogledu granica svoje primene.

Oblasti koje su detaljno analizirane, zaštita integriteta javne uprave, bezbednost Evropske unije, organizovani kriminal, ljudsko dostojanstvo, javno zdravlje, informaciono društvo i integritet finansijskog sistema, ne iscrpljuju čitavu listu iz člana 83 stav 1 UFEU, niti to i pokušavaju. Umesto toga, izabrane su prema oblastima u kojima je harmonizacija dovoljno razvijena da omogući analizu njenog sadržaja, zajedničkih obeležja i odnosa prema nacionalnim krivičnopravnim sistemima.

Zaštita jednakosti i zabrana diskriminacije takođe pripada katalogu oblasti iz člana 83 stav 1 UFEU, ali nakon Ugovora iz Lisabona nije donet novi instrument harmonizacije. Osnov krivičnopravne zaštite u ovoj

materiji i dalje je Okvirna odluka 2008/913/JHA o suzbijanju određenih oblika i izražavanja rasizma i ksenofobije krivičnopravnim sredstvima, doneta 2008. godine u okviru nekadašnjeg trećeg stuba (Soković, 2024; Turner, 2011). Njen domet je pritom ograničen. Obuhvata govor mržnje i krivična dela iz mržnje vezana za rasu i etničku pripadnost, dok ostale zaštićene karakteristike ostaju izvan harmonizovanog okvira. Zato je Komisija 9. decembra 2021. uputila predlog COM(2021) 777, kojim poziva Savet da govor mržnje i krivična dela iz mržnje odredi kao nove oblasti kriminaliteta iz člana 83 stav 1 UFEU i time ih doda na postojeću zatvorenu listu evro-delikata (Peršak, 2023). Takva odluka podrazumeva jednoglasnost u Savetu uz saglasnost Evropskog parlamenta, a pretpostavlja i ispunjenost zahteva da delo ima prekograničnu dimenziju (Rizzuto, 2023). Zbog toga se harmonizacija u ovoj oblasti i danas oslanja na pre-lisabonski instrument, pa se zaštita jednakosti i zabrana diskriminacije u ovoj monografiji ne obrađuje kao zasebna tema.

Trgovina oružjem takođe je navedena u članu 83 stav 1 UFEU (Lach, 2021). Za tu oblast do sada nije bio usvojen instrument kojim bi se harmonizovala krivična dela i sankcije. Pravni okvir EU činila je Direktiva 2017/853/EU o nabavljanju i držanju oružja, koja se u literaturi ocenjuje kao nedovoljna za celovito suzbijanje nedozvoljene trgovine (Ponti, 2018), kao i Akcioni plan za trgovinu oružjem za period 2020-2025, koji je ostao pretežno na upravnopravnim i političkim merama (Schroeder, 2020). U februaru 2026. godine Evropska komisija uputila je predlog direktive o suzbijanju trgovine vatrenim oružjem i drugih krivičnih dela povezanih sa vatrenim oružjem.[57] Kako je reč o predlogu koji u trenutku pisanja ovog rada nije usvojen, njegov sadržaj se u ovom poglavlju ne analizira, ali se njegovo postojanje navodi kao pokazatelj pravca razvoja. S toga se ne može govoriti o ravnomernom razvoju harmonizacije.

[57] COM(2026) 102 final, od 26. februara 2026.

Pojedine oblasti iz člana 83 stav 1 UFEU i posle dve decenije ostaju bez instrumenta kojim se harmonizuju krivična dela i sankcije.

8.1.1. Krivična dela protiv integriteta javne uprave

8.1.1.1. Pojam integriteta javne uprave kao objekta krivičnopravne zaštite

Sveobuhvatna harmonizacija krivičnih dela protiv integriteta javne uprave predstavlja jedno od najnovijih područja materijalnog krivičnog prava Evropske unije, iako sama krivičnopravna zaštita javne uprave u pravu EU ima znatno dužu istoriju, glavni akti o kriminalizaciji koruptivnog ponašanja usvojeni su pre više od dvadeset godina, a do predloga sveobuhvatnog okvira nije se stiglo sve do nedavno (Ragaišytė & Švedas, 2021). Za razliku od tradicionalnog pristupa, koji je krivična dela protiv službene dužnosti posmatrao prvenstveno kao zaštitu pravilnog rada državnih organa ili autoriteta javne vlasti, savremeni evropski pristup polazi od šireg razumevanja javne uprave kao institucionalnog okvira kroz koji se ostvaruju vrednosti na kojima počiva Evropska unija. Predmet zaštite više nije samo zakonitost pojedinačnih službenih radnji niti sankcionisanje pojedinačnih oblika koruptivnog ponašanja, već očuvanje integriteta javnih institucija kao pretpostavke zakonitog, nepristrasnog i odgovornog vršenja javnih ovlašćenja (Huberts, 2018).

Dogmatski osnov takvog razumevanja može se naći i izvan evropskog krivičnog prava. U analizi krivičnih dela protiv javne uprave pokazuje se da ta dela ne služe sankcionisanju nepoštovanja autoriteta ili povrede funkcionerskih etičkih dužnosti, već pre svega obezbeđivanju da javna funkcija ostvari svoje ustavom određene društvene svrhe, jer je upravo javna uprava instrument preko kojeg država dosledno i ravnopravno

pruža javne usluge građanima i time omogućava ostvarivanje njihovih osnovnih prava. Na toj osnovi ispravno funkcionisanje javne uprave određuje se kao opšte, kolektivno pravno dobro i kao *ratio legis* krivičnih dela korupcije u javnoj sferi (Documet, 2017).

Ovakav razvoj neposredno je povezan sa evolucijom osnivačkih ugovora na kojima počiva Evropske unije. Stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona vrednosti sadržane u članu 2 Ugovora o Evropskoj uniji, poštovanje ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, vladavine prava i ljudskih prava, dobile su centralno mesto u evropskom ustavnom poretku. Iako član 2 Ugovora o EU ne pominje izričito integritet javne uprave, upravo ostvarivanje ovih vrednosti pretpostavlja postojanje javnih institucija koje postupaju zakonito, nepristrasno i isključivo u javnom interesu. Zbog toga se u savremenoj evropskoj doktrini integritet javne uprave sve češće posmatra kao jedna od institucionalnih pretpostavki vladavine prava, odnosno kao element koji omogućava praktično ostvarivanje vrednosti na kojima je zasnovana Evropska unija (Pech & Grogan, 2020).

Takvo razumevanje predstavlja jednu od osnovnih karakteristika evropskog upravnog prostora (*European Administrative Space*). Iako države članice zadržavaju organizacionu autonomiju u uređivanju sopstvenih uprava, sprovođenje značajnog dela prava Evropske unije povereno je upravo nacionalnim administracijama. Evropski upravni prostor u literaturi se i određuje kao područje u kojem sve integrisanije uprave zajednički vrše ovlašćenja delegirana Evropskoj uniji u sistemu podeljenog suvereniteta, pri čemu se administrativna saradnja razvijala evolutivno i pojedinačno, po pojedinim politikama (Hofmann, 2008). U nedostatku drugačije odredbe prava EU, države članice ne samo da imaju pravo da pravo EU sprovode preko sopstvenog upravnog aparata, već su na to i obavezne, pri čemu na osnovu načela lojalne saradnje iz člana 4 stav 3 Ugovora o EU moraju da preduzmu sve odgovarajuće mere da

obezbede izvršenje obaveza iz Ugovora i akata institucija EU (Hofmann, 2020). Obaveze koje iz člana 4 stav 3 Ugovora o EU proizlaze, kako u pogledu ciljeva tako i u pogledu sredstava, primenjuju se i na sprovođenje prava EU od strane administracije država članica (Lanceiro, 2018). Zato kvalitet, zakonitost i integritet rada nacionalnih uprava više ne predstavljaju isključivo pitanje nacionalnog upravnog prava, već neposredno utiču na jedinstvenu primenu prava Evropske unije. Evropska javna uprava u funkcionalnom smislu danas predstavlja mrežu nacionalnih i evropskih organa čiji legitimitet počiva na zajedničkim standardima zakonitosti, odgovornosti i dobre uprave (Hofmann et al., 2011).

Upravo zbog toga se u evropskoj teoriji javne uprave pojam integriteta više ne svodi na individualne profesionalne vrline nosilaca javnih funkcija. Savremeni autori ga određuju kao institucionalno svojstvo javne uprave koje obuhvata skup pravnih, organizacionih i etičkih mehanizama kojima se obezbeđuje da javna ovlašćenja budu vršena nepristrasno, transparentno, odgovorno i u javnom interesu (Craig, 2018). Integritet nije alternativa etičkim teorijama, već pojam koji se mora ugraditi u postojeće pristupe i teorijski razvoj, pri čemu se njegov odnos prema etici, korupciji i dobrom upravljanju ne može svesti na puko preklapanje (Huberts, 2018). Integritet se ne iscrpljuje u odsustvu korupcije, već podrazumeva postojanje sistema koji sprečava sukob interesa, nedozvoljeni uticaj, zloupotrebu diskrecionih ovlašćenja i druge oblike narušavanja javnog poverenja (Huberts, 2018). U tom smislu i sukob interesa predstavlja pravnu situaciju koja se sastoji u protivrečnosti između privatnog interesa lica ovlašćenog za vršenje javnih funkcija i njegovih službenih dužnosti, a koja stvara potencijalnu ili stvarnu pretnju objektivnosti i nepristrasnosti upravnog odlučivanja.

Takvo institucionalno razumevanje integriteta odražava i razvoj evropskih politika u oblasti vladavine prava. Poslednjih godina Evropska

komisija u godišnjim izveštajima o vladavini prava sistematski povezuje sprečavanje korupcije sa transparentnošću javne uprave, upravljanjem sukobom interesa, pravilima o lobiranju, sistemima prijavljivanja imovine, zaštitom uzbunjivača i delotvornošću institucija nadležnih za sprečavanje i gonjenje korupcije.[58] Antikorupcijski stub tog izveštaja predstavlja redovnu ocenu okvira država članica za sprečavanje i borbu protiv korupcije, uz preporuke upućene svim državama članicama (Schamp & Stiegel, 2023). Time se potvrđuje da se integritet javne uprave u pravu Evropske unije više ne posmatra kao isključivo etičko ili disciplinsko pitanje, već kao jedan od institucionalnih uslova za ostvarivanje vrednosti iz člana 2 Ugovora o EU i pravilno funkcionisanje evropskog upravnog prostora (Pech & Grogan, 2020).

Iz perspektive materijalnog krivičnog prava posebno je značajno razlikovati pojam integriteta od pojma korupcije. Korupcija predstavlja jedan od najtežih oblika povrede integriteta javne uprave, ali ga ne iscrpljuje. Dok korupcija označava konkretna protivpravna ponašanja kojima se javna ovlašćenja koriste radi pribavljanja privatne koristi, integritet označava pozitivno određeno institucionalno stanje u kojem javna vlast funkcioniše u skladu sa načelima zakonitosti, nepristrasnosti, odgovornosti i javnog interesa. Zbog toga predmet savremenih pravnih tekovina EU u oblasti antikorupcije nije isključivo kriminalizacija pojedinačnih oblika korupcije, već zaštita institucionalnih pretpostavki koje omogućavaju pravilno ostvarivanje javne vlasti u skladu sa vrednostima iz člana 2 UEU (Huberts, 2018).

Ovakvo razumevanje ima neposredne posledice za teoriju evropskog materijalnog krivičnog prava. Kao što su finansijski interesi Evropske unije i integritet finansijskog tržišta postepeno prepoznati kao posebna

[58] Više o izveštajima o vladavini prava na: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/annual-rule-law-cycle_en

evropska pravna dobra, tako se i integritet javne uprave razvija kao autonomni objekt krivičnopravne zaštite. Njegova posebnost ogleda se u tome što štiti institucionalne pretpostavke ostvarivanja zajedničkih evropskih politika i očuvanja vladavine prava, a ne pojedinačne interese određenih službenih lica ili pojedinačnih upravnih postupaka. Time evropsko materijalno krivično pravo nastavlja razvojni obrazac u kojem se zaštita postepeno proširuje sa individualnih na institucionalna pravna dobra, uz dosledno poštovanje načela supsidijarnosti i *ultima ratio* (Mitsilegas, 2022; Kaiafa-Gbandi, 2019).

Krivičnopravna zaštita integriteta javne uprave nije usmerena na sankcionisanje svake povrede profesionalnih ili etičkih standarda, već na očuvanje institucionalnih pretpostavki zakonitog, nepristrasnog i odgovornog vršenja javnih ovlašćenja koje omogućavaju delotvorno funkcionisanje Evropske unije kao zajednice zasnovane na vladavini prava. Upravo na toj teorijskoj osnovi razvijao se savremeni okvir pravnih tekovina EU u oblasti antikorupcije.

8.1.1.2. Normativni razvoj evropskih antikorupcijskih pravnih tekovina

Razvoj pravnih tekovina EU u oblasti antikorupcije nije bio neposredno podstaknut potrebom zaštite jedinstvenog evropskog regulatornog interesa, već je dugo ostao ograničen načelom dodeljenih nadležnosti i organizacionom autonomijom država članica u uređivanju javne uprave. Krivičnopravna zaštita integriteta javne uprave tradicionalno je predstavljala deo nacionalnog ustavnog i krivičnopravnog identiteta država članica, zbog čega Evropska unija tokom dužeg perioda nije raspolagala ni političkim konsenzusom ni odgovarajućim pravnim osnovom za uspostavljanje jedinstvenih materijalnopravnih standarda u ovoj oblasti. Iz tog razloga razvoj pravnih tekovina EU u oblasti antikorupcije odvijao se postepeno, od

međunarodnih instrumenata i međudržavne saradnje ka autonomnom sistemu harmonizacije zasnovanom na pravu Evropske unije (Mitsilegas, 2022).

Prvu fazu razvoja obeležilo je oslanjanje na međunarodne standarde. Tokom devedesetih godina XX veka korupcija je sve više prepoznavana kao fenomen koji prevazilazi nacionalne granice i ozbiljno ugrožava funkcionisanje javne uprave, međunarodnu trgovinu i poverenje u javne institucije. U tom periodu ključni značaj imali su Konvencija OECD o borbi protiv podmićivanja stranih javnih službenika u međunarodnim poslovnim transakcijama iz 1997. godine, Krivičnopravna konvencija Saveta Evrope o korupciji iz 1999. godine i Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije iz 2003. godine (Yan & Liu, 2024). Ovi instrumenti uspostavili su zajedničke međunarodne standarde kriminalizacije aktivnog i pasivnog podmićivanja, trgovine uticajem, zloupotrebe službenog položaja i drugih oblika korupcije, koji su kasnije predstavljali osnov za razvoj evropskog zakonodavstva (Pieth, et al. 2014). U ovoj fazi Evropska unija nije razvijala sopstveni sistem materijalnog krivičnog prava, već je antikorupcijsku politiku gradila kroz preuzimanje i dalje razvijanje međunarodnih standarda.

Prvi instrumenti evropskog prava koji su se neposredno bavili korupcijom nisu bile samostalne konvencije o korupciji, već protokoli uz Konvenciju o zaštiti finansijskih interesa Evropskih zajednica. Sama PIF konvencija iz 1995. godine korupciju nije ni pominjala kao ponašanje koje može ugroziti finansijske interese Zajednica, što je ocenjeno kao teško razumljivo, pa je godinu dana kasnije usvojen protokol koji je ustanovio prve pravne obaveze država članica u pogledu korupcije (Sánchez, 2019). Prvi protokol PIF konvencije, usvojen 27. septembra 1996. godine, naložio je inkriminaciju aktivnog i pasivnog podmićivanja nacionalnih i službenika Zajednica, ali je bio neposredno ograničen na radnje koje nanose ili mogu naneti štetu finansijskim interesima

Evropske unije (Zanin, 2016). Drugi protokol, usvojen 19. juna 1997. godine, odnosi se na pranje novca (Argandoña, 2007). Time se pokazalo da su i sami prvi koraci EU u ovoj oblasti bili sektorski ograničeni i to na zaštitu budžeta.

Prvi instrument čiji je predmet bila korupcije, a ne samo korupcija koja šteti finansijskim interesima, bila je Konvencija o borbi protiv korupcije u koju su uključeni službenici Evropskih zajednica ili službenici država članica Evropske unije iz 1997. godine (Argandona, 2007). Njen obim primene širi je od protokola uz PIF konvenciju, jer kažnjavanje koruptivnih ponašanja ne ograničava na povrede finansijskih interesa Zajednica (Villagrasa, 2017), odnosno zato što koruptivna radnja po toj konvenciji ne mora da šteti finansijskim interesima Zajednica (Gřivna, 2025). U literaturi se zato i ističe da je ta konvencija prekretnica u evropskoj krivičnoj politici prema korupciji, jer je prvi pravni dokument koji je od država članica zahtevao da uopšte kriminalizuju podmićivanje javnih službenika. Pre njenog donošenja pristup je bio krajnje restriktivan, jer se tražila kriminalizacija samo kada je korupcija ugrožavala ili mogla ugroziti finansijske interese EU (Sánchez, 2019). Konvencija je odredila aktivno i pasivno podmićivanje, načelo asimilacije, pravila o nadležnosti i oblike saradnje, i zahtevala delotvorne, proporcionalne i odvraćajuće sankcije (Gřivna, 2025). Pojam službenog lica u Konvenciji bio je namerno široko postavljen, tako da obuhvati različite kategorije lica, uključujući nacionalne službenike drugih država članica, a pojam službenika Zajednica obuhvatao je ne samo stalno osoblje po propisima Zajednica već i različite kategorije drugog ugovornog osoblja (Fard & Hassanpour, 2016). Ipak, Konvencija se ograničila na postupanje organa EU i država članica i nije se bavila prevarom, pranjem novca i drugim oblicima koruptivnog ponašanja (Fard & Hassanpour, 2016). Njen praktični domet ostao je skroman jer je stupila na snagu tek 28. septembra 2005. godine, više od osam godina od usvajanja (Yan & Liu, 2024), a kao jedini razlog donošenja u preambuli

navedeno je unapređenje pravosudne saradnje u krivičnim stvarima, pri čemu je zahtev da postupanje nanosi ili može naneti štetu finansijskim interesima Zajednica tu saradnju dodatno otežavao, jer je zahtevao dokazivanje dodatnih elemenata (Zanin, 2016). Prvi pokušaj približavanja nacionalnih krivičnopravnih sistema u oblasti korupcije bio je i vremenski i materijalno ograničen (Brière & Weyembergh, 2020).

Dalji razvoj krivičnopravne harmonizacije u oblasti korupcije obeležilo je usvajanje Okvirne odluke Saveta 2003/568/JHA o borbi protiv korupcije u privatnom sektoru. Za razliku od Konvencije Evropske unije iz 1997. godine, koja se odnosila na korupciju službenika Evropskih zajednica i država članica, Okvirna odluka bila je usmerena na usklađivanje nacionalnih krivičnopravnih propisa o aktivnom i pasivnom podmićivanju u privatnom sektoru. Njeno donošenje predstavljalo je nastavak razvoja evropskih standarda u ovoj oblasti, započetog Zajedničkom akcijom 98/742/JHA i Krivičnopravnom konvencijom Saveta Evrope o korupciji iz 1999. godine, koja je članovima 7 i 8 već predvidela obavezu kriminalizacije korupcije u privatnom sektoru. Okvirna odluka doneta je na osnovu tadašnjeg naslova VI Ugovora o Evropskoj uniji, polazeći od potrebe za zajedničkim odgovorom na korupciju koja, usled sve izraženije prekogranične povezanosti privrednih aktivnosti, prevazilazi nacionalne okvire (Mieilă et al., 2021).

Okvirnom odlukom utvrđena su minimalna pravila o aktivnom i pasivnom podmićivanju u okviru poslovnih aktivnosti, uključujući postupanja kojima se zaposleni ili rukovodioci u privatnom sektoru navode da povrede svoje dužnosti. Iako je kriminalizacija načelno obuhvatala poslovne aktivnosti profitnih i neprofitnih subjekata, član 2 stav 3 dopuštao je državama članicama da, pod propisanim uslovima, njen domašaj ograniče na ponašanja koja dovode ili mogu dovesti do narušavanja konkurencije prilikom nabavke robe ili komercijalnih

usluga. Članom 4 propisana je obaveza predviđanja delotvornih, srazmernih i odvraćajućih krivičnih sankcija, uključujući kaznu zatvora čija je propisana gornja granica morala iznositi najmanje između jedne i tri godine za krivična dela iz člana 2. Poseban značaj imale su odredbe o odgovornosti pravnih lica iz člana 5, dok je član 6 predviđao novčane kazne, krivične ili druge prirode, kao i mogućnost primene dodatnih mera, uključujući isključenje iz prava na javna davanja ili pomoć, privremenu ili trajnu zabranu obavljanja privredne delatnosti, sudski nadzor i sudsku odluku o prestanku pravnog lica (Sánchez, 2019).

Okvirna odluka je bila glavni akt prava EU o borbi protiv korupcije u privatnom sektoru (Georgieva, 2020), ali kvalitet i ujednačenost njenog prenosa u nacionalna prava bio problematičan, sa posebnim prazninama u pogledu kriminalizacije svih elemenata aktivnog i pasivnog podmićivanja i odgovornosti pravnih lica, uz vrlo oskudne podatke o delotvornosti izvršenja čak i u državama koje su je prenele (Sitek, 2017). Time evropski zakonodavac polazi od shvatanja da koruptivna ponašanja mogu ozbiljno narušiti konkurenciju i pravilno funkcionisanje unutrašnjeg tržišta, pa predmet zaštite više nije isključivo zakonitost rada javne uprave, već i integritet tržišnih odnosa. Ipak, evropski antikorupcijski *acquis* ostao je fragmentisan. Pojedini oblici korupcije uređivani su različitim međunarodnim i evropskim instrumentima, različitog pravnog karaktera i različitog stepena obaveznosti, što je dovodilo do značajnih razlika u njihovoj implementaciji među državama članicama (Kaiafa-Gbandi, 2019; Mitsilegas, 2022).

Važan korak u daljoj evoluciji predstavlja Direktiva (EU) 2017/1371 o zaštiti finansijskih interesa Evropske unije krivičnopravnim sredstvima (PIF direktiva). Iako njen osnovni cilj nije bio opšta harmonizacija koruptivnih krivičnih dela, ona je po prvi put kriminalizovala aktivno i pasivno podmićivanje kada takvo ponašanje ugrožava ili može ugroziti finansijske interese Evropske unije. Njen cilj

bio je da se, zbog različitih nacionalnih krivičnopravnih rešenja i nejednakih sankcija, harmonizuju definicije krivičnih dela, sankcije i rokovi zastarelosti u pogledu dela koja pogađaju finansijske interese EU, a direktiva je i neposredno povezana sa Uredbom o Kancelariji evropskog javnog tužioca, čija se materijalna nadležnost određuje upravo upućivanjem na nju (Maesa, 2018). PIF direktiva je od 6. jula 2019. godine zamenila PIF konvenciju i njene protokole (Szwarc, 2023), ali njen pravni osnov je član 83 stav 2 UFEU za donošenje krivičnopravnih odredaba radi sprovođenja već harmonizovanih politika EU, uključujući zaštitu finansijskih interesa (Allegrazza & Voordeckers, 2015). Istovremeno, PIF direktiva pokazala je ograničenja sektorskog modela harmonizacije. Krivičnopravna zaštita bila je ograničena na slučajeve koji pogađaju budžet Evropske unije, dok su ostali oblici korupcije ostali uređeni različitim međunarodnim i evropskim instrumentima (Mitsilegas, 2022).

Upravo je prevazilaženje takve fragmentacije predstavljalo osnovni razlog za donošenje Direktive (EU) 2026/1021 o borbi protiv korupcije. Ovom Direktivom Evropska unija prvi put uspostavlja jedinstven zakonodavni okvir za harmonizaciju najvažnijih koruptivnih krivičnih dela, objedinjujući prethodno rasute izvore prava i prilagođavajući ih savremenim izazovima zaštite vladavine prava, unutrašnjeg tržišta i finansijskih interesa Evropske unije. Direktiva istovremeno stavlja van snage Okvirnu odluku 2003/568/JHA i zamenjuje Konvenciju iz 1997. godine, dok odgovarajuće odredbe PIF direktive usklađuje sa novim sistemom. Time evropski zakonodavac napušta dotadašnji sektorski pristup i uspostavlja jedinstveni model minimalne harmonizacije koruptivnih krivičnih dela (Ingargiola, 2025).

Normativni značaj Direktive (EU) 2026/1021 prevazilazi objedinjavanje postojećih pravnih tekovina EU. Njena suštinska novina ogleda se u promeni objekta zaštite. Korupcija se više ne posmatra

isključivo kao pretnja finansijskim interesima Evropske unije ili pravilnom funkcionisanju pojedinih sektora, već kao sistemska pretnja integritetu javne uprave, vladavini prava i ostvarivanju vrednosti iz člana 2 Ugovora o Evropskoj uniji. Time evropski zakonodavac potvrđuje razvojni obrazac koji je već uočen u drugim oblastima materijalnog krivičnog prava EU, harmonizacija više nije usmerena isključivo na zaštitu pojedinačnih interesa ili pojedinih sektora, već na očuvanje zajedničkih evropskih pravnih dobara čije ostvarivanje predstavlja pretpostavku funkcionisanja Evropske unije kao pravne zajednice (Buisman, 2022; Kaiafa-Gbandi, 2019).

Istovremeno, Direktiva potvrđuje kontinuitet osnovnog regulatornog modela materijalnog krivičnog prava EU. Evropska unija i dalje ne teži uspostavljanju jedinstvenog evropskog krivičnog zakonika niti potpunoj unifikaciji nacionalnih zakonodavstava. Harmonizacija se zasniva na minimalnim pravilima o definisanju krivičnih dela, sankcija, odgovornosti pravnih lica i nadležnosti država članica, uz očuvanje njihove procesne i institucionalne autonomije.

Razvoj pravnih tekovina EU u oblasti antikorupcijske pokazuje jasan prelazak od međunarodne koordinacije ka autonomnom sistemu prava Evropske unije. Dok su prvi instrumenti bili usmereni na usklađivanje nacionalnih politika i zaštitu pojedinačnih sektora, savremeni okvir uspostavljen Direktivom 2026/1021 polazi od integriteta javne uprave kao zajedničkog evropskog pravnog dobra koje opravdava harmonizaciju materijalnog krivičnog prava. Upravo ta normativna evolucija predstavlja jednu od najznačajnijih etapa u razvoju evropskog materijalnog krivičnog prava.

8.1.1.3. Harmonizacija materijalnog krivičnog prava Direktivom 2026/1021

Donošenjem Direktive 2026/1021 Evropska unija prvi put uspostavlja jedinstven i sveobuhvatan okvir za harmonizaciju materijalnog krivičnog prava u oblasti borbe protiv korupcije. Time je zaokružen višedecenijski razvoj evropskih antikorupcijskih pravnih tekovina, koji se prethodno zasnivao na fragmentiranom sistemu međunarodnih i evropskih instrumenata različite pravne prirode. Konvencija o borbi protiv korupcije u koju su uključeni službenici Evropskih zajednica ili službenici država članica Evropske unije iz 1997. godine, Okvirna odluka Saveta 2003/568/JHA o borbi protiv korupcije u privatnom sektoru, pojedine odredbe Direktive 2017/1371 o zaštiti finansijskih interesa Evropske unije, kao i međunarodni instrumenti Saveta Evrope, OECD-a i Ujedinjenih nacija, predstavljali su značajan normativni temelj razvoja evropske antikorupcijske politike. Međutim, njihova međusobna nepovezanost, različit pravni karakter i ograničen obim harmonizacije doveli su do značajnih razlika između nacionalnih krivičnopravnih sistema, što je otežavalo efikasnu borbu protiv korupcije sa prekograničnom dimenzijom. Direktiva (EU) 2026/1021 predstavlja odgovor upravo na ove nedostatke, uspostavljajući prvi koherentan sistem minimalne harmonizacije materijalnog krivičnog prava u oblasti borbe protiv korupcije (tačke 1-12 Direktive 2026/1021).

Normativna osnova za donošenje Direktive nalazi se u članu 83 stav 1 UFEU, koji omogućava usvajanje minimalnih pravila o definisanju krivičnih dela i sankcija u oblastima naročito teškog kriminaliteta sa prekograničnom dimenzijom. Iako se korupcija od Ugovora iz Lisabona nalazi među oblastima u kojima Evropska unija raspolaže izričitom nadležnošću za harmonizaciju materijalnog krivičnog prava, gotovo petnaest godina nije donet jedinstveni zakonodavni instrument kojim bi

ta nadležnost bila u potpunosti iskorišćena. Umesto toga, evropski zakonodavac nastavio je da razvija parcijalna rešenja usmerena na pojedine sektore ili specifične oblike koruptivnog ponašanja. Tek nakon višegodišnjih evaluacija postojećeg pravnog okvira, izveštaja Evropske komisije o stanju vladavine prava i procene da razlike između nacionalnih zakonodavstava predstavljaju ozbiljnu prepreku efikasnom gonjenju koruptivnih krivičnih dela, pristupilo se izradi jedinstvene direktive kojom se objedinjavaju najvažniji elementi pravnih tekovina EU u oblasti borbe protiv korupcije (COM(2023) 234 final, str. 1–7).

U Obrazloženju Predloga direktive Evropska komisija polazi od ocene da korupcija predstavlja jedan od najozbiljnijih izazova ostvarivanju vrednosti iz člana 2 Ugovora o Evropskoj uniji. Njene posledice ne iscrpljuju se u pribavljanju protivpravne imovinske koristi ili narušavanju zakonitosti pojedinačnih upravnih odluka. Korupcija podriva vladavinu prava, narušava jednakost učesnika na unutrašnjem tržištu, umanjuje efikasnost javne uprave, otežava pravilno korišćenje sredstava Evropske unije i slabi poverenje građana u demokratske institucije. Evropska komisija zbog toga izričito naglašava da postojeći fragmentirani okvir više nije mogao da obezbedi delotvoran odgovor na savremene oblike korupcije, naročito imajući u vidu rastuću prekograničnu dimenziju javnih nabavki, korišćenja evropskih fondova, digitalizacije javne uprave i međunarodnih poslovnih transakcija (COM(2023) 234 final, str. 2–5).

Time je učinjen važan konceptualni zaokret u razumevanju predmeta evropske harmonizacije., Direktiva 2026/1021 prvi put polazi od pretpostavke da različiti oblici koruptivnog ponašanja predstavljaju manifestacije istog društvenog fenomena čiji zajednički imenitelj nije vrsta institucije ili sektor u kojem se korupcija pojavljuje, već zloupotreba poverenih ovlašćenja radi ostvarivanja protivpravne koristi. Na taj način predmet harmonizacije više nije određeni sektor društvenih

odnosa, već integritet vršenja javnih i privatnih funkcija kao zajedničko evropsko pravno dobro.

Aktivno i pasivno podmićivanje više ne predstavljaju jedina krivična dela od značaja za evropsku harmonizaciju. Ona postaju deo šireg sistema koji obuhvata i trgovinu uticajem, zloupotrebu funkcije, proneveru, ometanje pravde, korupciju u privatnom sektoru i druga ponašanja koja mogu ozbiljno ugroziti zakonito i nepristrasno vršenje poverenih ovlašćenja. Time materijalno krivično pravo EU prihvata funkcionalni pristup korupciji, prema kojem različita krivična dela predstavljaju različite pojavne oblike istog osnovnog fenomena, instrumentalizacije javne ili privatne funkcije radi ostvarivanja protivpravne koristi. Takav katalog nije rezultat slobodne procene zakonodavca, već se oslanja na standardne odredbe međunarodnih instrumenata, koje su u pogledu pojedinih dela i same predviđale fakutativnu inkriminaciju. Tako je trgovina uticajem u Konvenciji Ujedinjenih nacija protiv korupcije određena kao delo čije je inkriminisanje ostavljeno na volju državama članicama, a Krivičnopravna konvencija Saveta Evrope o korupciji dopuštala je stavljanje rezervi upravo na njeno inkriminisanje (Ragaišytė & Švedas, 2021). Važno je ukazati i da je Direktiva unutar prava EU uvela pojam nezakonitog bogaćenja, koji je do tada bio prepoznat pretežno u međunarodnim antikorupcijskim instrumenatima (Ochnio, 2024).

Najznačajniju novinu Direktive 2026/1021 predstavlja uspostavljanje jedinstvenog kataloga koruptivnih krivičnih dela. Za razliku od ranijih instrumenata, koji su uređivali pojedinačne oblike korupcije u različitim sektorima ili u vezi sa zaštitom posebnih interesa Evropske unije, nova Direktiva polazi od jedinstvene koncepcije prema kojoj različita koruptivna ponašanja predstavljaju različite manifestacije istog fenomena, zloupotrebe poverenih ovlašćenja radi pribavljanja protivpravne koristi, čime se uspostavlja koherentan sistem minimalne

harmonizacije zasnovan na zajedničkim elementima svih koruptivnih krivičnih dela (Direktiva 2026/1021, tačke 8–15).

Takav pristup predstavlja značajno odstupanje od tradicionalnog kontinentalnog modela sistematizacije krivičnih dela protiv službene dužnosti. U nacionalnim zakonodavstvima korupcija se najčešće identifikuje kao aktivna i pasivna, dok se zloupotreba službenog položaja, pronevera ili trgovina uticajem često uređuju kao posebna krivična dela. Direktiva, međutim, polazi od funkcionalnog razumevanja korupcije. Zajedničko svim harmonizovanim delima nije njihov formalni naziv niti položaj u nacionalnim krivičnim zakonima, već činjenica da predstavljaju zloupotrebu javnog ili privatnog poverenja radi ostvarivanja nedozvoljene koristi. Na taj način predmet zaštite postaje integritet procesa odlučivanja, a ne pojedinačna službena radnja ili određeni oblik povrede službene dužnosti (COM(2023) 234 final, str. 7–10).

Jezgro harmonizacije i dalje čine krivična dela primanje i davanje mita, koja predstavljaju zajednički imenitelj gotovo svih međunarodnih antikorupcijskih instrumenata. Direktiva više ne posmatra ova krivična dela kao izolovane oblike korupcije. Njihov značaj proizlazi iz činjenice da neposredno ugrožavaju nepristrasnost vršenja poverenih ovlašćenja i narušavaju poverenje u zakonitost javnog odlučivanja. U tom smislu, protivpravna korist više nije relevantna isključivo kao sredstvo podsticanja nezakonite službene radnje, već kao instrument kojim se ugrožava autonomija i objektivnost odlučivanja, bez obzira na to da li je konkretna odluka na kraju doneta ili nije (Constantinescu-Maruntel & Manea-Sabau, 2026).

Direktiva uključuje trgovinu uticajem među harmonizovana krivična dela. Iako je ovo delo već bilo predviđeno Krivičnopravnom konvencijom Saveta Evrope o korupciji i Konvencijom Ujedinjenih nacija protiv korupcije, ono do sada nije bilo deo propisa Evropske unije. Njegovim uključivanjem evropski zakonodavac prihvata shvatanje da integritet

javne uprave može biti ugrožen i onda kada ne dolazi do neposrednog podmićivanja službenog lica, već do nedozvoljenog korišćenja stvarnog ili pretpostavljenog uticaja na nosioce javnih funkcija. Time se predmet krivičnopravne zaštite dodatno proširuje sa pojedinačnih službenih radnji na sam proces javnog odlučivanja.

Sličnu logiku prati i harmonizacija zloupotrebe funkcije i pronevere. Ova krivična dela nisu uključena zato što predstavljaju tipične oblike korupcije u tradicionalnom smislu, već zato što omogućavaju instrumentalizaciju javnih ovlašćenja radi ostvarivanja privatnih interesa. Direktiva time potvrđuje da evropsko materijalno krivično pravo više ne zasniva harmonizaciju isključivo na formalnim kategorijama nacionalnog krivičnog prava, već na funkcionalnoj proceni da li određeno ponašanje ozbiljno ugrožava integritet javnog odlučivanja ili zakonito upravljanje javnim resursima (Zimmermann, 2024).

Posebno je značajno što Direktiva harmonizuje i korupciju u privatnom sektoru, čime definitivno napušta tradicionalnu podelu između javne i privatne sfere karakterističnu za starije evropske instrumente. Polazeći od činjenice da koruptivna ponašanja u privrednim društvima mogu jednako ozbiljno narušiti konkurenciju, javne nabavke i funkcionisanje unutrašnjeg tržišta, evropski zakonodavac prihvata jedinstveni koncept poverenih ovlašćenja koji obuhvata i javni i privatni sektor. Time se dodatno potvrđuje da predmet harmonizacije nije zaštita državne uprave kao takve, već zaštita integriteta procesa odlučivanja u svim oblastima u kojima korupcija može ugroziti ostvarivanje zajedničkih interesa Evropske unije.

Takav obim harmonizacije nije prošao bez ozbiljnih prigovora. Često se ukazuje da bi predlog u svojoj izvornoj verziji doveo do znatnog širenja krivične odgovornosti daleko izvan tradicionalnog pojma korupcije. Brojne neobavezujuće odredbe Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije postale bi obavezujuće za države članice. Kod

podmićivanja se ne bi zahtevalo ni kršenje službene dužnosti ni nuđenje nedozvoljene koristi, pa bi uobičajeni politički procesi mogli biti kriminalizovani sve do opštinskog nivoa i nosilaca počasnih funkcija. Kao zloupotreba položaja moralo bi se kriminalizovati i nepoštovanje isključivo formalnih pravila u javnom sektoru, kao i kršenje ugovornih obaveza u privatnom sektoru. Predloženo krivično delo bogaćenja krivičnim delima korupcije ocenjeno je kao sporno sa stanovišta pretpostavke nevinosti, zbog čega je predlagano da države članice aktiviraju primenu mehanizma kočnice iz člana 83 stav 3 Ugovora o funkcionisanju EU (Zimmermann, 2024). Izražene su i sumnje u usklađenost pojedinih odredaba sa načelom proporcionalnosti, u težnju ka gotovo potpunom izjednačavanju odgovora na korupciju u javnom i privatnom sektoru, kao i u očuvanje osnovnih načela krivičnog prava, pre svega načela zakonitosti i zahtevanog stepena određenosti bića dela (Bellingeri & Luppi, 2023). Deo ovih prigovora uvažen je u zakonodavnom postupku. Konačan tekst Direktive 2026/1021 ograničava nezakonito vršenje javnih funkcija na teške povrede zakona, a bogaćenje vezuje za svest o poreklu imovine iz korupcije.

Direktiva pokazuje i jedno sistemsko ograničenje koje prevazilazi pitanje pojedinačnih inkriminacija. U literaturi se ocenjuje da struktura akta otkriva slabost celog evropskog sistema. Evropska unija se i dalje oslanja gotovo isključivo na represiju koruptivnog ponašanja, dok je uspostavljanje odgovarajućih preventivnih instrumenata prepušteno državama članicama i sprovodi se na heterogen način. Iako institucije EU imaju centralnu ulogu u koordinaciji istraga i krivičnog gonjenja, preko Kancelarije Evropskog javnog tužioca i OLAF-a, one ne raspolažu harmonizovanim preventivnim modelom koji bi garantovao minimalne standarde u celom evropskom upravnom prostoru (Ingargiola, 2025). Ta kritika ima i svoju stariju genezu. U literaturi je već ranije konstatovano da je krivična politika EU prema korupciji tradicionalno bila usmerena na kriminalizaciju i kažnjavanje, zanemarujući preventivne mere.

Iako Direktiva 2026/1021 predstavlja najznačajniji pojedinačni akt u razvoju evropskog materijalnog krivičnog prava u oblasti korupcije, njen domet ostaje ograničen katalogom harmonizovanih dela, čija je širina i sama predmet doktrinarnih osporavanja, i odsustvom harmonizovanog preventivnog modela, zbog čega se može govoriti o koherentnoj represivnoj, ali još uvek nepotpunoj zaštiti integriteta javne uprave u pravu Evropske unije.

8.1.2. Krivična dela protiv bezbednosti Evropske unije

8.1.2.1. Bezbednost Evropske unije kao predmet krivičnopravne zaštite

Razvoj evropskog materijalnog krivičnog prava u oblasti bezbednosti proistekao je iz potrebe da se obezbedi delotvorno funkcionisanje prostora slobode, bezbednosti i pravde. Evropska unija nije nastala kao bezbednosna zajednica. Njeni osnivački ugovori bili su usmereni prvenstveno na ekonomsku integraciju, međutim, ukidanjem unutrašnjih granica, intenziviranjem slobodnog kretanja ljudi, robe, usluga i kapitala, kao i razvojem zajedničkih politika, pojedini oblici kriminaliteta postepeno su dobili izrazito prekograničnu dimenziju koja više nije mogla biti efikasno suzbijana isključivo nacionalnim sredstvima (Peers, 2016). Time je bezbednost postala jedno od osnovnih funkcionalnih obeležja evropske integracije i jedan od ključnih razloga za razvoj zajedničkih krivičnopravnih standarda (Mitsilegas, 2022).

Normativna osnova ovakvog razvoja sadržana je u primarnom pravu Evropske unije. Član 3 stav 2 Ugovora o Evropskoj uniji određuje da EU svojim građanima obezbeđuje prostor slobode, bezbednosti i pravde bez unutrašnjih granica, dok član 67 UFEU propisuje da Evropska unija razvija zajedničku politiku kojom se obezbeđuje visok nivo bezbednosti sprečavanjem i suzbijanjem kriminaliteta, koordinacijom policijske i

pravosudne saradnje i međusobnim priznavanjem sudskih odluka. Bezbednost se ne posmatra kao samostalna vrednost, već kao jedan od konstitutivnih elemenata prostora slobode, bezbednosti i pravde, koji se mora ostvarivati uz puno poštovanje osnovnih prava i načela vladavine prava.

Članom 83 stav 1 UFEU terorizam i organizovani kriminal su izričito svrstani među oblasti posebno teškog kriminaliteta sa prekograničnom dimenzijom za koje Evropski parlament i Savet mogu usvajati minimalna pravila o definisanju krivičnih dela i sankcija. Time je prvi put uspostavljena neposredna ugovorna osnova za harmonizaciju materijalnog krivičnog prava u funkciji zaštite zajedničke bezbednosti EU. Za razliku od ranijeg modela međuvladine saradnje, Ugovor iz Lisabona bezbednost više ne posmatra isključivo kao predmet koordinacije nacionalnih politika, već kao oblast u kojoj zajednički evropski interes može opravdati ograničenu harmonizaciju nacionalnih krivičnih zakonodavstava (Mitsilegas, 2022).

U evropskoj literaturi upravo se prostor slobode, bezbednosti i pravde prepoznaje kao ustavni okvir u kojem je došlo do transformacije funkcije krivičnog prava. Oblast koja je tradicionalno pripadala isključivo nacionalnom suverenitetu postepeno je postala predmet zajedničkog evropskog normativnog uređenja (Herlin-Karnell, 2016). Time je krivično pravo dobilo novu funkciju, nije više samo instrument međunarodne pravosudne saradnje između država članica, već i sredstvo ostvarivanja zajedničkih ciljeva Evropske unije u oblasti bezbednosti. Prostor slobode, bezbednosti i pravde predstavlja poseban koncept evropskog prava u kojem su sva tri elementa međusobno zavisne vrednosti koje određuju sadržinu evropskog pravnog poretka (Fichera, 2016).

Nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona bezbednost je postala jedan od glavnih pokretača harmonizacije materijalnog krivičnog prava.

Savremeni evropski model karakteriše izražena preventivna funkcija krivičnog prava, pri čemu harmonizacija više nije usmerena isključivo na olakšavanje pravosudne saradnje, već i na sprečavanje ozbiljnih prekograničnih pretnji koje mogu ugroziti prostor slobode, bezbednosti i pravde (Herlin-Karnell, 2016). Razvoj evropskog krivičnog prava mora ostati zasnovan na ravnoteži između bezbednosti, slobode i zaštite osnovnih prava, kako bezbednost ne bi postala samostalni osnov za neograničeno širenje krivičnopravne represije. Razvoj evropske bezbednosne unije ne predstavlja napuštanje načela vladavine prava, već pokušaj da se bezbednosni ciljevi ostvaruju kroz zajedničke pravne instrumente i uz očuvanje zaštite osnovnih prava.

Savremeni razvoj evropskog prava dodatno potvrđuje da se pojam bezbednosti više ne može svesti isključivo na borbu protiv terorizma ili organizovanog kriminala. Evropska komisija u Strategiji bezbednosne unije za period 2020-2025 polazi od toga da ozbiljne bezbednosne pretnje obuhvataju terorizam, organizovani kriminal, sajber napade, hibridne pretnje, zloupotrebu kritične infrastrukture i druge oblike kriminaliteta koji zbog svoje prirode prevazilaze granice pojedinačnih država članica.[59] Evropski pristup bezbednosti, pošavši od konvencionalnih pretnji kao što su terorizam i organizovani kriminal, postepeno se proširio upravo na sajber napade, hibridne pretnje i zaštitu kritične infrastrukture, tako da se bezbednost danas više ne može posmatrati izolovano, već kao pojam koji se preseca sa čitavim nizom različitih instrumenata i politika (Sason et al., 2025). U tom kontekstu bezbednost se razvija kao zajednički evropski cilj čije ostvarivanje zahteva koordinisanu normativnu i institucionalnu reakciju.

Poslednjih godina bezbednosna dimenzija materijalnog krivičnog prava EU dobila je i novu spoljnopolitičku komponentu. Ruska agresija

[59] European Commission. (2020). *EU Security Union Strategy 2020–2025* (COM(2020) 605 final).

na Ukrajinu i usvajanje obimnih restriktivnih mera Evropske unije u velikoj meri zavisi od njihove dosledne primene u državama članicama.[60] Značajne razlike između nacionalnih sistema u pogledu kriminalizacije i sankcionisanja povreda restriktivnih mera dovele su do fragmentacije njihove primene i umanjile efikasnost zajedničke spoljne i bezbednosne politike Evropske unije (Vanderhaeghen, 2026).[61] Donošenjem Direktive 2024/1226, Evropska unija prvi put je uspostavila jedinstvena minimalna pravila o definisanju krivičnih dela i sankcija za povrede restriktivnih mera. Direktivom se harmonizuju krivična dela i kazne za povrede sankcija EU, jača njihovo izvršenje i olakšava oduzimanje imovine koja podleže restriktivnim merama, a razmatra se i proširenje nadležnosti Kancelarije evropskog javnog tužioca na krivična dela harmonizovana tom direktivom (Csonka & Zoli, 2024). Time je harmonizacija materijalnog krivičnog prava neposredno stavljena u funkciju obezbeđivanja delotvorne primene zajedničke spoljne i bezbednosne politike Evropske unije, čime je evropsko krivično pravo dobilo novu regulatornu dimenziju koja prevazilazi tradicionalni okvir prostora slobode, bezbednosti i pravde (Gragl, 2024).

Iz navedenog razvoja ne proizlazi da je bezbednost Evropske unije već opšteprihvaćeno evropsko pravno dobro. Međutim, nesporno je da je zaštita zajedničkih bezbednosnih interesa postala jedan od osnovnih razloga harmonizacije materijalnog krivičnog prava EU. Terorizam, organizovani kriminal i povrede restriktivnih mera Evropske unije nisu povezani zajedničkim načinom izvršenja niti istim neposrednim objektom napada. Ono što ih povezuje je činjenica da neposredno ugrožavaju funkcionisanje prostora slobode, bezbednosti i pravde ili

[60] Council Decision (EU) 2022/2332, kojom su države članice jednoglasno odlučile da se kršenje restriktivnih mera EU proglasi krivičnim delom u smislu člana 83 stav 1 UFEU.
[61] European Commission. (2022). *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the definition of criminal offences and penalties for the violation of Union restrictive measures* (COM(2022) 684 final).

sposobnost Evropske unije da ostvaruje svoje zajedničke spoljnopolitičke i bezbednosne ciljeve.

8.1.2.1.1. Normativni razvoj evropskog sistema krivičnopravne zaštite bezbednosti

Evropski sistem krivičnopravne zaštite bezbednosti nastajao je postepeno kao odgovor na promene u prirodi savremenih bezbednosnih pretnji. Njegov razvoj nije bio rezultat jedinstvene zakonodavne strategije, već postepene transformacije Evropske unije od pretežno ekonomske zajednice ka prostoru slobode, bezbednosti i pravde, a zatim i ka pravnoj zajednici koja harmonizacijom materijalnog krivičnog prava nastoji da zaštiti zajedničke bezbednosne interese država članica (Carrera & Mitsilegas, 2017).

Tokom prvih decenija evropskih integracija pitanja unutrašnje i spoljne bezbednosti ostajala su gotovo isključivo u nadležnosti država članica. Evropske zajednice nisu raspolagale opštim zakonodavnim ovlašćenjima u oblasti krivičnog prava, niti su imale nadležnost za donošenje zajedničkih mera protiv terorizma, organizovanog kriminala ili drugih oblika ozbiljnog prekograničnog kriminaliteta. Saradnja se uglavnom odvijala kroz političke mehanizme i međuvladine forume, bez mogućnosti usvajanja obavezujućih pravnih instrumenata.

Prvi institucionalni korak ka zajedničkom evropskom pristupu učinjen je Ugovorom iz Mastrihta, kojim je uspostavljen treći stub Evropske unije posvećen pravosuđu i unutrašnjim poslovima. Prvi put je prihvaćeno da su pojedini oblici kriminaliteta, naročito terorizam, organizovani kriminal i trgovina drogom, pitanja od zajedničkog interesa koja zahtevaju koordinisan odgovor na evropskom nivou (Weyembergh, 2005). Ugovorom iz Amsterdama, kojim je uveden koncept prostora slobode, bezbednosti i pravde. Time je borba protiv ozbiljnog prekograničnog kriminaliteta postala jedan od osnovnih ciljeva

Evropske unije. Istovremeno, evropske politike bezbednosti počinju da se posmatraju kao sastavni deo procesa evropskih integracija, a ne više samo kao oblik međudržavne saradnje (Fichera, 2017).

Poseban politički značaj imali su zaključci Evropskog saveta iz Tamperea iz 1999. godine. Evropski savet tada je prvi put jasno povezao slobodno kretanje ljudi unutar Evropske unije sa potrebom obezbeđivanja visokog nivoa zajedničke bezbednosti, naglašavajući da ukidanje unutrašnjih granica mora biti praćeno efikasnijom policijskom i pravosudnom saradnjom, kao i postepenim približavanjem nacionalnih zakonodavstava.[62] Time je postavljen politički temelj za kasniju harmonizaciju materijalnog krivičnog prava u oblastima koje neposredno ugrožavaju prostor slobode, bezbednosti i pravde. U literaturi se upravo razvoj prostora slobode, bezbednosti i pravde smatra jednom od najznačajnijih ustavnih transformacija Evropske unije, u kojoj se harmonizacija materijalnog krivičnog prava razvijala funkcionalno, kao instrument jačanja međusobnog poverenja između država članica i obezbeđivanja delotvornog funkcionisanja prostora bez unutrašnjih granica (Fichera, 2016; Mitsilegas, 2012).

Normativni razvoj evropskog sistema krivičnopravne zaštite bezbednosti dodatno je ubrzan nakon terorističkih napada 11. septembra 2001. godine, kao i napada u Madridu 2004. i Londonu 2005. godine. Ovi događaji pokazali su da tradicionalni modeli policijske i pravosudne saradnje nisu dovoljni za efikasno suzbijanje savremenih transnacionalnih bezbednosnih pretnji. Kao odgovor, Evropska unija usvojila je Okvirnu odluku 2002/475/JHA o borbi protiv terorizma, dok su istovremeno intenzivirani napori na harmonizaciji pravila o organizovanom kriminalu, pranju novca i finansiranju terorizma.[63] Iako

[62] Council of the European Union. (1999). *Presidency Conclusions of the Tampere European Council (15–16 October 1999).*

[63] Council Framework Decision 2002/475/JHA of 13 June 2002 on combating terrorism.

su okvirne odluke predstavljale važan korak ka približavanju nacionalnih zakonodavstava, njihova pravna priroda odražavala je tadašnji međuvladin model saradnje. One su obavezivale države članice u pogledu cilja koji treba postići, ali nisu imale neposredno dejstvo niti su omogućavale pojedincima da se neposredno pozivaju na njihove odredbe pred nacionalnim sudovima.

Dalji razvoj obeležili su Haški program (2004–2009)[64] i Stokholmski program (2010–2014),[65] kojima je naglašeno da međusobno poverenje između država članica nije moguće ostvariti isključivo kroz policijsku saradnju, već zahteva i određeni stepen približavanja nacionalnih materijalnih krivičnih zakonodavstava. Time harmonizacija materijalnog krivičnog prava postaje sastavni deo razvoja prostora slobode, bezbednosti i pravde.

Najznačajniju institucionalnu promenu doneo je Ugovor iz Lisabon, kojim EU dobija izričitu nadležnost da utvrđuje minimalna pravila o definisanju krivičnih dela i sankcija u oblasti. terorizma i organizovanog kriminala (Peers, 2016; Mitsilegas, 2022).

Hronološki posmatrano, razvoj evropskog sistema krivičnopravne zaštite bezbednosti može se podeliti u tri normativne faze. Prvu karakteriše zaštita prostora slobode, bezbednosti i pravde od delovanja organizovanih kriminalnih grupa, čiji je ključni izraz Okvirna odluka 2002/475/JHA o borbi protiv terorizma i Okvirna odluka 2008/841/JHA o borbi protiv organizovanog kriminala.[66] Druga faza obuhvata razvoj sveobuhvatnog sistema borbe protiv terorizma, koji kulminira donošenjem Direktive 2017/541 nakon terorističkih napada u Parizu i

[64] Council of the European Union. (2004). *The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union* (OJ C 53, 3.3.2005).
[65] Council of the European Union. (2009). *The Stockholm Programme - An Open and Secure Europe Serving and Protecting Citizens* (OJ C 115, 4.5.2010).
[66] Council Framework Decision 2008/841/JHA of 24 October 2008 on the fight against organised crime.

Briselu.[67] Treću fazu predstavlja povezivanje materijalnog krivičnog prava sa zaštitom zajedničke spoljne i bezbednosne politike Evropske unije kroz kriminalizaciju povreda restriktivnih mera Direktivom (EU) 2024/1226.[68] Za razliku od prethodnih instrumenata, ova direktiva ne štiti samo unutrašnju bezbednost Evropske unije, već i delotvornost zajedničke spoljne i bezbednosne politike, čime evropsko materijalno krivično pravo dobija novu regulatornu funkciju (Öberg, 2025).

Normativni razvoj evropskog sistema krivičnopravne zaštite bezbednosti pokazuje da harmonizacija nije nastajala proširivanjem kataloga krivičnih dela, već kao odgovor na transformaciju evropskog koncepta bezbednosti. Evropska unija danas se udaljava od tradicionalnog koncepta prostora slobode, bezbednosti i pravde ka širem konceptu bezbednosne unije (Security Union), u kojem se sve više prepliću unutrašnja i spoljna bezbednost, civilni i vojni instrumenti, kao i krivičnopravni i administrativni mehanizmi zaštite (Orrù, 2026). Granice između upravnog i krivičnog prava u ovoj oblasti se sve više zamagljuju, pri čemu sama EU tome doprinosi (Weyembergh & Galli, 2014; Sieber et al., 2018), zbog čega se govori i o kazneno-upravnom pravu kao posebnoj hibridnoj kategoriji (Hartwig, 2020). Takav razvoj predstavlja širi normativni okvir u kojem treba posmatrati i harmonizaciju materijalnog krivičnog prava u oblastima terorizma, organizovanog kriminala i povreda restriktivnih mera Evropske unije.

[67] Directive (EU) 2017/541 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 on combating terrorism.
[68] Directive (EU) 2024/1226 of the European Parliament and of the Council of 24 April 2024 on the definition of criminal offences and penalties for the violation of Union restrictive measures.

8.1.2.1.2. Harmonizacija krivičnog dela terorizma u pravu Evropske unije

Terorizam predstavlja oblasti u kojoj je Evropska unija razvila gotovo celovit sistem harmonizacije materijalnog krivičnog prava. Direktiva 2017/541 uspostavlja normativni okvir koji obuhvata definisanje krivičnih dela terorizma, kriminalizaciju pripremnih aktivnosti, odgovornost pravnih lica, minimalna pravila o sankcijama, zaštitu žrtava i mere za sprečavanje radikalizacije (Maliszewska-Nienartowicz, 2017).

Direktiva je doneta kao zamena Okvirne odluke Saveta 2002/475/JHA, izmenjene Okvirnom odlukom 2008/919/JHA, kako bi se postojeći evropski normativni okvir uskladio sa novim oblicima terorističkih pretnji, posebno fenomenom stranih terorističkih boraca i sve intenzivnijim korišćenjem interneta za radikalizaciju, regrutovanje i obuku (Bodrožić, 2018).[69] Uz to Direktiva je zamenila i Odluku Saveta 2005/671/JHA o razmeni informacija i saradnji u vezi sa terorističkim krivičnim delima. Evropska komisija je u Evropskoj agendi za bezbednost posebno ukazala da terorističke organizacije sve intenzivnije koriste internet i digitalne komunikacione platforme za propagandu, regrutovanje, obuku i koordinaciju svojih aktivnosti, zbog čega postojeći normativni okvir nije omogućavao dovoljno efikasan odgovor na savremene bezbednosne izazove.[70] Na razvoj novog evropskog normativnog okvira istovremeno su uticale međunarodne obaveze država članica koje proizlaze iz Rezolucije Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija 2178 (2014) o stranim terorističkim borcima[71] i

[69] Više o razlozima u European Commission. (2015). *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on combating terrorism and replacing Council Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism*. COM(2015) 625 final, Brussels, 2 December 2015.
[70] European Commission. (2015). *The European Agenda on Security*. COM(2015) 185 final.
[71] United Nations Security Council. (2014). *Resolution 2178 (2014)*, S/RES/2178 (2014)

Dodatnog protokola uz Konvenciju Saveta Evrope o sprečavanju terorizma iz 2015. godine,[72] kojima je zahtevana kriminalizacija putovanja radi terorizma, organizovanja i finansiranja takvih putovanja, kao i drugih oblika pripremnih aktivnosti.

Za razliku od prethodnog regulatornog modela, koji je bio usmeren prvenstveno na sankcionisanje izvršenih terorističkih akata i aktivnosti terorističkih organizacija, Direktiva 2017/541 prihvata znatno šire shvatanje terorističkog kriminala. Polazeći od pretpostavke da se savremeni terorizam razvija kao proces koji obuhvata radikalizaciju, regrutovanje, obuku, finansiranje, organizovanje i izvršenje terorističkih aktivnosti, evropski zakonodavac pomera težište krivičnopravne zaštite sa represivnog reagovanja na prevenciju. Na taj način krivičnopravna intervencija više nije vezana isključivo za izvršenje ili pokušaj izvršenja terorističkog dela, već obuhvata i ponašanja kojima se stvaraju uslovi za njegovo buduće izvršenje (Herlin-Karnell, 2016). Ovim dolazi do promene paradigme između represije i prevencije u oblasti suzbijanja terorizma, pri čemu se pored represivne dimenzije, u okviru koje se uvode nova krivična dela povezana sa terorističkom aktivnošću (primanje obuke, finansiranje terorizma, putovanje i omogućavanje putovanja), razvija i preventivna dimenzija, u okviru koje preovlađuje sprečavanje finansiranja terorizma (Karaliota et al., 2020).

Takav pristup predstavlja jedno od najznačajnijih odstupanja od tradicionalnog kontinentalnog modela materijalnog krivičnog prava. Dok se u nacionalnim zakonodavstvima krivičnopravna odgovornost uglavnom vezuje za pokušaj ili izvršenje osnovnog krivičnog dela, evropski zakonodavac prihvata preventivni model kriminalizacije, zasnovan na proceni da ozbiljnost posledica terorističkih napada opravdava raniju krivičnopravnu intervenciju. Time se harmonizacija

[72] Council of Europe. (2015). *Additional Protocol to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism*. CETS No. 217. Riga, 22 October 2015.

više ne svodi na usklađivanje definicija pojedinih krivičnih dela, već postaje instrument upravljanja bezbednosnim rizicima u prostoru slobode, bezbednosti i pravde, zbog čeka Direktiva 2017/541 predstavlja jedan od najupečatljivijih primera preventivne funkcije materijalnog krivičnog prava EU, budući da kriminalizuje čitav spektar ponašanja koja se nalaze u fazi pripreme ili omogućavanja budućih terorističkih aktivnosti (Herlin-Karnell, 2016).

Sa sistemskog stanovišta, Direktiva uspostavlja tri međusobno povezana kruga harmonizovanih krivičnih dela. Prvu grupu čine teroristička krivična dela, (čl. 3 Direktive), drugu grupu čine krivična dela povezana sa terorističkom grupom (čl. 4 Direktive), dok treću predstavljaju krivična dela povezana sa terorističkim aktivnostima (čl. 5-12 Direktive), koja obuhvataju različite oblike pripreme, podrške i omogućavan izvršenja terorističkih dela. Time se predmet harmonizacije proširuje sa samog izvršenja terorističkog dela na čitav niz ponašanja koja omogućavaju njegovo izvršenje, čime preventivna funkcija evropskog materijalnog krivičnog prava dobija centralno mesto (Herlin-Karnell, 2016).

Proširenje granica kriminalizacije otvorilo je važna pitanja legitimnosti evropskog modela harmonizacije. Kriminalizacija pripremnih aktivnosti predstavlja jedno od osnovnih obeležja preventivnog modela evropskog materijalnog krivičnog prava i istovremeno pomera tradicionalne granice između kažnjivog i nekažnjivog ponašanja, zbog čega se postavlja pitanje njene usklađenosti sa načelima zakonitosti, proporcionalnosti i zaštite osnovnih prava (Herlin-Karnell, 2016). Evropski zakonodavac nastojao je da uspostavi ravnotežu između zahteva bezbednosti i zaštite ljudskih prava naglašavajući da se Direktiva mora primenjivati u skladu sa Poveljom Evropske unije o osnovnim pravima, Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i opštim načelima prava Evropske unije (Direktiva

2017/541, tačke 35-39). Usklađenost Direktive sa osnovnim pravima i slobodama predstavlja jedno od ključnih pitanja koje je pratilo njeno donošenje i primenu (López, 2018), a posebno se ukazuje na rizik da pojedine odredbe o širenju terorističkih sadržaja na internetu nesrazmerno ograniče slobodu izražavanja i informisanja O značaju ovih garancija govori i analiza Agencije Evropske unije za osnovna prava, koja pokazuje da upravo primena novih pripremnih krivičnih dela otvara najosetljivija pitanja u pogledu slobode izražavanja, slobode kretanja, načela zakonitosti i proporcionalnosti krivičnopravne intervencije (Morgante & De Paolis, 2022).[73]

Polazeći od navedenog, u nastavku će biti analiziran preventivni model harmonizacije i proširenje kataloga harmonizovanih krivičnih dela na pripremne aktivnosti koje prethode izvršenju terorističkog akta i harmonizovana pravila o odgovornosti pravnih lica, sankcijama i zaštiti žrtava, kao sastavnim elementima jedinstvenog evropskog sistema krivičnopravne zaštite. Analiza će obuhvatiti i ocenu evropskog modela harmonizacije terorizma, sa posebnim osvrtom na njegov odnos prema osnovnim načelima materijalnog krivičnog prava i zaštiti osnovnih prava.

8.1.2.1.3. Preventivni model krivičnopravne zaštite u Direktivi (EU) 2017/541

Najznačajniju novinu koju je donela Direktiva 2017/541 ne predstavlja proširenje kataloga pojedinačnih krivičnih dela, već promena same logike evropske krivičnopravne zaštite. Za razliku od ranijih instrumenata, koji su bili prvenstveno usmereni na sankcionisanje izvršenih terorističkih akata i aktivnosti terorističkih grupa, Direktiva uspostavlja preventivni model kriminalizacije zasnovan na pretpostavci

[73] European Union Agency for Fundamental Rights. (2021). *Directive (EU) 2017/541 on Combating Terrorism: Impact on Fundamental Rights and Freedoms.*

da efikasna zaštita bezbednosti Evropske unije zahteva krivičnopravnu intervenciju i u ranijim fazama razvoja terorističke aktivnosti. Direktiva pripremne radnje uspostavlja kao posebno krivično delo sa sopstvenim objektivnim i subjektivnim obeležjima. Time se težište harmonizacije pomera sa kažnjavanja posledica na sprečavanje nastanka ozbiljne opasnosti za bezbednost građana i funkcionisanje prostora slobode, bezbednosti i pravde (tačke 4-16 Direktive; Mitsilegas, 2022).

Normativna struktura Direktive jasno odražava ovakav pristup uvođenjem posebnog kataloga krivičnih dela povezanih sa terorističkim aktivnostima (čl. 5-12). Njime su obuhvaćeni javno podsticanje na izvršenje terorističkog dela, regrutovanje za terorizam, pružanje i pohađanje obuke, putovanje u svrhu terorizma, organizovanje ili olakšavanje takvog putovanja, finansiranje terorizma, kao i druga ponašanja koja predstavljaju sastavni deo procesa pripreme i izvršenja terorističkih aktivnosti. Na taj način evropski zakonodavac ne posmatra terorizam kao izolovani čin nasilja, već kao složen proces koji obuhvata različite faze radikalizacije, organizovanja, logističke podrške i izvršenja, pri čemu svaka od tih faza može predstavljati predmet samostalne krivičnopravne zaštite.

Ovako koncipiran model predstavlja odgovor na promene u prirodi savremenog terorizma. U obrazloženju Predloga direktive, Evropska komisija ukazala je da postojeći normativni okvir nije u dovoljnoj meri obuhvatao nove oblike terorističkog delovanja, naročito fenomen stranih terorističkih boraca, intenzivnu upotrebu interneta za radikalizaciju i regrutovanje, kao ni različite oblike prekograničnih pripremnih aktivnosti koje prethode izvršenju terorističkog napada.[74]

[74] European Commission. (2015). *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on combating terrorism and replacing Council Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism*. COM(2015) 625 final. European Commission. (2015b). *Commission Staff Working Document. Impact Assessment accompanying the Proposal for a Directive on combating terrorism*. SWD(2015) 270 final.

Međutim, proširenje granica kriminalizacije istovremeno je otvorilo i pitanje legitimnosti preventivnog modela harmonizacije. Kriminalizacija pripremnih aktivnosti predstavlja značajan otklon od tradicionalnog kontinentalnog shvatanja prema kojem se krivičnopravna intervencija prvenstveno vezuje za pokušaj ili izvršenje osnovnog krivičnog dela. Zbog toga se u evropskoj literaturi ističe da preventivni model može biti opravdan samo ukoliko postoji dovoljno neposredna veza između inkriminisanog ponašanja i ozbiljne opasnosti od izvršenja terorističkog dela, kao i ukoliko su granice krivične odgovornosti jasno određene i podvrgnute strogom sudskom nadzoru (Morgante & De Paolis, 2022).

Direktiva nastoji da uspostavi takvu ravnotežu kroz više normativnih mehanizama. Najveći broj harmonizovanih krivičnih dela zahteva postojanje posebne terorističke namere, odnosno dokazivanje da je određena radnja preduzeta radi izvršenja ili doprinošenja izvršenju terorističkih aktivnosti. Time se sprečava da ponašanja koja imaju zakonitu svrhu ili predstavljaju ostvarivanje osnovnih prava budu obuhvaćena krivičnopravnom represijom. Direktiva izričito naglašava da njena primena mora biti u skladu sa Poveljom Evropske unije o osnovnim pravima, Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i opštim načelima prava Evropske unije, naročito načelima zakonitosti, proporcionalnosti i nužnosti (tačke 35-39 Direktive).

Poseban značaj ovih garancija potvrđuje i naknadna analiza Agencije Evropske unije za osnovna prava, koja ukazuje da upravo primena novih pripremnih krivičnih dela otvara najosetljivija pitanja u pogledu slobode izražavanja, slobode kretanja, pravne sigurnosti i proporcionalnosti krivičnopravne intervencije. Izveštaj posebno naglašava potrebu restriktivnog tumačenja krivičnih dela javnog podsticanja na terorizam, primanja obuke i putovanja radi terorizma kako bi se izbeglo neopravdano ograničavanje osnovnih prava garantovanih Poveljom

Evropske unije o osnovnim pravima.[75] Unošenje Direktive u nacionalno zakonodavstvo je imalo određene teškoće, što potvrđuje i evaluacija Komisije iz novembra 2021. godine, nakon koje su pokrenuti postupci zbog povrede prava EU protiv devetnaest država članica, a potom i protiv Belgije, Estonije i Italije zbog nepravilnog prenosa pojedinih elemenata pravila o borbi protiv terorizma.[76]

Osnovni izazov primene Direktive je očuvanje održive ravnoteže između efikasnosti borbe protiv terorizma i zaštite osnovnih prava (Morgante & De Paolis, 2022). Legitimnost preventivnog modela ne zavisi od širine kataloga kriminalizovanih ponašanja, već od restriktivnog tumačenja njihovih objektivnih i subjektivnih elemenata, dosledne primene načela proporcionalnosti i efektivne sudske kontrole u svakom konkretnom slučaju.

Ovakvo razumevanje potvrđuje i praksa Suda pravde Evropske unije, iako se ona ne odnosi neposredno na tumačenje pojedinih odredaba Direktive 2017/541. Sud je u predmetu *Kadi i Al Barakaat International Foundation* (spojeni predmeti C-402/05 P i C-415/05 P) naglasio da čak ni mere usmerene na borbu protiv međunarodnog terorizma ne mogu biti izuzete od kontrole njihove usklađenosti sa osnovnim pravima koja čine deo ustavnog identiteta pravnog poretka Evropske unije. Sud je pritom zauzeo stanovište da osnovna prava zajamčena pravom EU imaju prednost nad obavezama koje proizlaze iz međunarodnog prava, uključujući i rezolucije Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija, i da lica obuhvaćena sankcijama moraju imati pristup punoj sudskoj kontroli (Lavranos, 2009). Time je potvrđeno da zaštita bezbednosti, bez

[75] European Union Agency for Fundamental Rights. (2021). *Directive (EU) 2017/541 on Combating Terrorism: Impact on Fundamental Rights and Freedoms*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

[76] Report from the Commission to the European Parliament and the Council based on Article 29(2) of Directive (EU) 2017/541 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 on combating terrorism and replacing Council Framework Decision 2002/475/JHA and amending Council Decision 2005/671/JHA, COM (2021) 701.

obzira na njen značaj, ne predstavlja autonomnu pravnu sferu oslobođenu zahteva vladavine prava i sudske kontrole.

Isti pristup dosledno je razvijen u predmetima *Digital Rights Ireland* (spojeni predmeti C-293/12 i C-594/12), *Tele2 Sverige* (spojeni predmeti C-203/15 i C-698/15) i *La Quadrature du Net* (spojeni predmeti C-511/18, C-512/18 i C-520/18). Iako su se ovi predmeti odnosili na zadržavanje i pristup podacima o elektronskim komunikacijama, Sud je prihvatio da sprečavanje terorizma predstavlja cilj od najvišeg značaja za Evropsku uniju, ali je istovremeno naglasio da čak ni u tim okolnostima nisu dopuštene opšte i neselektivne mere koje nesrazmerno ograničavaju osnovna prava. Ograničenja moraju biti zasnovana na jasnim zakonskim pravilima, ograničena na ono što je strogo neophodno i podvrgnuta delotvornoj sudskoj kontroli. Iako navedene presude nisu donete povodom Direktive 2017/541, one određuju okvir u kojem se njene odredbe moraju tumačiti i primenjivati.

Iz prakse Suda pravde može se izvesti opšti normativni standard koji prevazilazi oblast terorizma. Materijalno krivično pravo EU prihvata mogućnost intenzivnije krivičnopravne zaštite kada su ugroženi zajednički bezbednosni interesi Evropske unije, ali samo pod uslovom da su granice kriminalizacije jasno određene, da je svaka intervencija proporcionalna legitimnom cilju koji se želi ostvariti i da je podvrgnuta delotvornoj sudskoj kontroli. Time Sud potvrđuje da bezbednost i zaštita osnovnih prava nisu suprotstavljene vrednosti, već međusobno zavisni elementi evropskog pravnog poretka.

Direktiva 2017/541 predstavlja jedan od najrazvijenijih primera preventivne harmonizacije u evropskom materijalnom krivičnom pravu, a njena novina je u uspostavljanju modela prema kojem se zaštita bezbednosti Evropske unije ostvaruje prekidanjem procesa razvoja terorističkih aktivnosti u njihovim najranijim fazama. Istovremeno, evropski zakonodavac nastoji da očuva ravnotežu između

zahteva bezbednosti i zaštite osnovnih prava, čime preventivna funkcija krivičnog prava ostaje ograničena načelima zakonitosti, proporcionalnosti i poštovanja ljudskih prava.

8.1.2.1.4. Odgovornost pravnih lica, sankcije i zaštita žrtava kao elementi harmonizovanog sistema krivičnopravne zaštite

Direktiva 2017/541 ne harmonizuje samo definicije terorističkih krivičnih dela, već uspostavlja i zajedničke minimalne standarde u pogledu odgovornosti pravnih lica, sistema sankcija, nadležnosti i zaštite žrtava. Time potvrđuje da evropski model borbe protiv terorizma nije zasnovan isključivo na usklađivanju pojedinačnih inkriminacija, već na izgradnji funkcionalno povezanog sistema krivičnopravne zaštite koji obuhvata sve elemente neophodne za efikasno sprečavanje, gonjenje i sankcionisanje terorističkih aktivnosti.

U skladu sa opštim modelom materijalnog krivičnog prava EU, Direktiva obavezuje države članice da uspostave odgovornost pravnih lica kada je teroristično krivično delo izvršeno u njihovu korist od strane lica koje ima rukovodeći položaj ili kada je izvršenje omogućeno zbog nedostatka nadzora ili kontrole (članovi 17-18 Direktive). Osnovni cilj Direktive je sprečavanje zloupotrebe pravnih lica kao organizacione, logističke ili finansijske infrastrukture za izvršenje ili podršku terorističkim aktivnostima. Time odgovornost pravnih lica postaje sastavni deo preventivnog modela krivičnopravne zaštite uspostavljenog Direktivom.

Evropski zakonodavac zadržava karakterističan model minimalne harmonizacije. Direktiva ne propisuje jedinstveni oblik odgovornosti pravnih lica niti jedinstveni sistem sankcija, već državama članicama ostavlja slobodu da odgovornost urede kao krivičnopravnu, upravnopravnu ili drugu vrstu odgovornosti, pod uslovom da propisane mere budu delotvorne, proporcionalne i odvraćajuće, uz određivanje

minimalnih najviših zaprećenih kazni zatvora za najteže oblike terorističkog kriminaliteta (član 15, 18 Direktive). Takav pristup nastoji da uspostavi ravnotežu između efikasnosti zajedničke bezbednosne politike i poštovanja različitih pravnih tradicija država članica (Morgante & De Paolis, 2022).

Pored materijalnopravnih rešenja, Direktiva harmonizuje i osnovna pravila o nadležnosti. Polazeći od izrazito prekogranične prirode savremenog terorizma, evropski zakonodavac obavezuje države članice da uspostave nadležnost ne samo kada je delo izvršeno na njihovoj teritoriji, već i u slučajevima koji proizlaze iz aktivnog ili pasivnog personalnog principa, kao i kada su terorističkim delovanjem pogođene institucije Evropske unije ili njeni organi (član 21 Direktive 2017/541). Da bi se razumelo zašto je to rešenje značajno, potrebno je poći od toga da je nadležnost države za krivično delo u osnovi teritorijalna, ali da međunarodno pravo dopušta i zasnivanje nadležnosti po drugim osnovima. Uz teritorijalni princip, koji nadležnost vezuje za mesto izvršenja dela, priznaje se i personalni princip, zasnovan na državljanstvu (Shurson, 2025). Aktivni personalni princip polazi od ličnosti učinioca i omogućava državi da goni sopstvenog državljanina za delo izvršeno u inostranstvu, dok pasivni personalni princip polazi od ličnosti žrtve i omogućava državi da goni učinioca, i stranog državljanina, za delo izvršeno u inostranstvu kojim je pogođen njen državljanin. Treći osnov vezuje nadležnost za povredu bitnih interesa same države, odnosno, u kontekstu EU, za povredu njenih institucija i organa, upravo na tom osnovu počiva obaveza iz člana 21 Direktive da se nadležnost uspostavi i kada su terorističkim delovanjem pogođene institucije ili organi Evropske unije. Uobičajena klauzula o nadležnosti u aktima EU, koja se oslanja na teritorijalni i personalni princip, uz istovremeno obuhvatanje pravnih lica i poslovanja koje se u celini ili delimično obavlja unutar EU, odražava se i u samoj Direktivi (Moiseienko, 2022).

Ovim rešenjem se izbegava rizik da nijedna država nije nadležna, ili jeste nadležna ali ne pokreće postupak, pa delo ostaje nekažnjeno. Upravo je taj rizik razlog zbog kojeg zakonodavac EU pribegava kumulativnom određivanju osnova nadležnosti. Ono što Direktiva čini nije samo proširenje kruga osnova nadležnosti, već uspostavljanje koordinisanog sistema u kojem se nadležnosti država članica međusobno dopunjuju, a ne isključuju (Garamvölgyi et al., 2020). Time se zaštita bezbednosti Evropske unije od terorizma ostvaruje kao zajednički zadatak, a ne kao zbir odvojenih nacionalnih odgovora.

Posebnu novinu predstavlja sistem zaštite žrtava terorizma. Za razliku od ranijih instrumenata, koji su prvenstveno bili usmereni na učinioce krivičnih dela, Direktiva polazi od činjenice da teroristički napadi proizvode dugotrajne fizičke, psihološke i socijalne posledice koje zahtevaju specifične oblike podrške. Zbog toga države članice imaju obavezu da obezbede neposredan pristup medicinskoj i psihološkoj pomoći, pravnom savetovanju, informacijama o pravima žrtava i drugim oblicima podrške (članovi 24-26 Direktive). Ove odredbe nadovezuju se na Direktivu 2012/29/EU o pravima žrtava, ali istovremeno priznaju da žrtve terorizma predstavljaju posebno ranjivu kategoriju kojoj je potrebna dodatna zaštita zbog specifične prirode terorističkog nasilja (Matić Bošković & Ruso, 2024). Upravo je oblast prava žrtava terorizma jedan od najznačajnijih kvalitativnih pomaka koje je donela Direktiva u odnosu na prethodni regulatorni okvir (Maliszewska-Nienartowicz, 2017).

Odredbe o odgovornosti pravnih lica, sankcijama, nadležnosti i zaštiti žrtava pokazuju da Direktiva 2017/541 prevazilazi tradicionalni model harmonizacije pojedinačnih krivičnih dela. Njome se uspostavlja sveobuhvatan sistem minimalnih zajedničkih standarda kojim se povezuju preventivna funkcija krivičnog prava, efikasnost krivičnog gonjenja i zaštita žrtava terorizma (Morgante & De Paolis, 2022).

8.1.2.2. Organizovani kriminal kao objekt harmonizacije evropskog materijalnog krivičnog prava

8.1.2.2.1. Normativni razvoj evropskog modela borbe protiv organizovanog kriminala

Za razliku od terorizma, čiji je razvoj evropskog materijalnog krivičnog prava bio snažno podstaknut konkretnim bezbednosnim događajima i međunarodnim obavezama država članica, evropski odgovor na organizovani kriminal razvijao se postepeno, kao posledica sve izraženije prekogranične prirode kriminalnih aktivnosti i njihove sposobnosti da iskoriste prednosti unutrašnjeg tržišta i prostora bez unutrašnjih granica (Obotaka, & Payne 2016). Razvoj slobodnog kretanja ljudi, robe, usluga i kapitala omogućio je intenzivniju ekonomsku integraciju, ali je istovremeno olakšao delovanje kriminalnih organizacija koje svoje aktivnosti organizuju preko teritorija više država članica. Pojam organizovanog kriminala često je korišćen kao obrazloženje za reformske zahvate u krivičnom pravu i jačanje policijskih ovlašćenja (Calderoni, 2008).

Prve aktivnosti Evropske unije bile su usmerene prvenstveno na unapređenje policijske i pravosudne saradnje. Akcioni plan za borbu protiv organizovanog kriminala iz 1997. godine i Zajednička akcija 98/733/JHA predstavljali su prve pokušaje usklađivanja nacionalnih pristupa kriminalizaciji učešća u kriminalnim organizacijama.[77] Tadašnji instrumenti nisu uspostavili jedinstvenu definiciju kriminalne organizacije niti obavezu država članica da harmonizuju osnovna obeležja krivičnih dela. Njihov osnovni cilj bio je unapređenje

[77] 98/733/JHA: Joint action of 21 December 1998 adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, on making it a criminal offence to participate in a criminal organisation in the Member States of the European Union.

međusobne saradnje u okviru tadašnjeg trećeg stuba Evropske unije (Calderoni, 2008).

Prekretnicu u razvoju evropskog pristupa predstavlja usvajanje Konvencije Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala (Palermo Konvencija) iz 2000. godine.[78] Ova konvencija prvi put uspostavlja međunarodno prihvaćenu definiciju organizovane kriminalne grupe i obavezuje države ugovornice da kriminalizuju učešće u njenim aktivnostima. Evropska zajednica pristupila je Konvenciji 2004. godine, čime su njeni osnovni koncepti postali polazna osnova i za razvoj sekundarnog prava Evropske unije. Posebno je značajno da Palermo konvencija ne zahteva potpuno jedinstven model kriminalizacije, već državama ostavlja mogućnost izbora između različitih zakonodavnih tehnika, uz obavezu da obezbede delotvornu krivičnopravnu reakciju na organizovani kriminal.[79]

Na toj osnovi doneta je Okvirna odluka Saveta 2008/841/JHA o borbi protiv organizovanog kriminala, koja i danas predstavlja centralni instrument harmonizacije u ovoj oblasti. Njome je prvi put na nivou EU uspostavljena zajednička definiciju kriminalne organizacije, a harmonizacija je usmerena na kriminalizaciju učešća u kriminalnoj organizaciji, a ne na kriminalizaciju organizovanog kriminala kao apstraktnog fenomena.

Ugovor iz Lisabona nije suštinski izmenio ovaj regulatorni okvir. Iako je član 83 stav 1 UFEU organizovani kriminal izričito uvrstio među oblasti posebno teškog kriminaliteta sa prekograničnom dimenzijom, Okvirna odluka 2008/841/JHA nije zamenjena direktivom, za razliku od razvoja evropskog prava u oblasti terorizma. Organizovani kriminal tako ostaje primer oblasti iz člana 83 stav 1 UFEU u kojoj je, i posle više od

[78] United Nations Convention against Transnational Organized Crime, 2000.
[79] United Nations Office on Drugs and Crime. (2020). *Legislative Guide for the Implementation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime.*

decenije od stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, na snazi instrument donet u okviru nekadašnjeg trećeg stuba. Time se potvrđuje da je težište razvoja ove oblasti nakon Ugovora iza Lisabona premešteno sa materijalnog krivičnog prava na jačanje operativne i pravosudne saradnje između država članica, Evropola, Evrodžasta i Kancelarije evropskog javnog tužioca u predmetima koji zadiru u finansijske interese Evropske unije.

Normativni razvoj u ovoj oblasti pokazuje drugačiju evoluciju od ostalih oblasti materijalnog krivičnog prava EU. Dok su kod terorizma, ekološkog kriminala ili povreda restriktivnih mera novi bezbednosni izazovi doveli do donošenja novih direktiva, u oblasti organizovanog kriminala Evropska unija zadržala je okvir uspostavljen 2008. godine i ograničila ga na zajednički minimum kriminalizacije učešća u kriminalnoj organizaciji.

8.1.2.2.2. Harmonizacija učešća u kriminalnoj organizaciji u pravu EU

Okvirna odluka Saveta 2008/841/JHA usredsređena je na znatno uži predmet regulisanja, jer uspostavlja minimalna zajednička pravila o kriminalizaciji učešća u kriminalnoj organizaciji. Evropski zakonodavac time polazi od pretpostavke da upravo postojanje stabilnih organizacionih struktura predstavlja osnovnu pretpostavku za vršenje najozbiljnijih oblika prekograničnog kriminala i da njihovo krivičnopravno sankcionisanje doprinosi zaštiti bezbednosti Evropske unije kao prostora slobode, bezbednosti i pravde.

Polaznu osnovu harmonizacije predstavlja definicija kriminalne organizacije iz člana 1 Okvirne odluke. Kriminalna organizacija određena je kao „strukturirano udruženje, uspostavljeno tokom određenog vremenskog perioda, više od dve osobe koje deluju zajednički radi izvršenja krivičnih dela za koja je propisana maksimalna kazna zatvora

od najmanje četiri godine ili teža kazna, u cilju neposrednog ili posrednog sticanja finansijske ili druge materijalne koristi". Pod strukturiranim udruženjem podrazumeva se udruženje koje nije slučajno formirano radi neposrednog izvršenja jednog krivičnog dela, pri čemu se ne zahteva formalno određenje uloga članova, kontinuitet članstva niti razvijena struktura (Terziev et al., 2021). Ovakva definicija gotovo u potpunosti preuzima osnovna rešenja Konvencije Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala (Terziev et al., 2021), čime se potvrđuje namera evropskog zakonodavca da harmonizaciju razvija u skladu sa međunarodnim standardima.

Međutim, ta definicija izložena je ozbiljnoj kritici. Ukazuje se da je Okvirna odluka neodređena. Definicija se oslanja na pojam strukturiranog udruženja, ali se njegov potencijal za tumačenje ukida time što je pojam određen negativno, pa se kriminalna organizacija proteže na veoma širok krug organizacionih oblika koji ne zaslužuju istu pažnju i istu represiju. Takva širina ne zadovoljava osnovne zahteve jasnoće i određenosti krivičnog zakonodavstva (Calderoni, 2013). Uz to se ističe da se krivično delo učešća u kriminalnoj organizaciji, kako je oblikovano u kontinentalnom modelu, suštinski ne razlikuje od pukog saučesništva u krivičnom delu, kao i da definicija iz Okvirne odluke ne zahteva izričito nijedan od elemenata koji se smatraju konstitutivnim za organizovani kriminal, kao što su kontinuitet, nasilje ili zastrašivanje, preduzetničku logiku ili imunitet (Calderoni, 2013). Instrument se često ocenjuje kao slabo sredstvo usklađivanja krivičnog zakonodavstva o organizovanom kriminalu (Calderoni, 2008).

Istovremeno, Okvirna odluka zadržava određeni stepen fleksibilnosti koji predstavlja jednu od njenih osnovnih karakteristika. Za razliku od Direktive o terorizmu, kojom se detaljno određuju pojedinačna krivična dela, Okvirna odluka državama članicama omogućava izbor između dva modela kriminalizacije (član 2). Prvi model zasniva se na kriminalizaciji

aktivnog učešća u aktivnostima kriminalne organizacije, uz svest o njenim kriminalnim ciljevima, dok drugi model omogućava kriminalizaciju sporazuma između dva ili više lica o izvršenju krivičnih dela koja predstavljaju cilj kriminalne organizacije, čak i kada nisu preduzete konkretne radnje na njihovom izvršenju. Time evropski zakonodavac uvažava razlike između kontinentalnih pravnih sistema, koji tradicionalno polaze od kažnjavanja učešća u organizaciji, i anglosaksonskih sistema, u kojima institut zavere predstavlja uobičajen osnov krivične odgovornosti. U tom smislu Okvirna odluka predstavlja karakterističan primer minimalne harmonizacije, koja se ostvaruje određivanjem zajedničkog jezgra kažnjivog ponašanja, a ne potpunim ujednačavanjem nacionalnih normativnih rešenja.

Cena te fleksibilnosti pokazala se visokom. Empirijska analiza uporednih rešenja svih država članica pokazuje da Okvirna odluka nije imala uticaja na nacionalna zakonodavstva i da nije povećala stepen harmonizacije među državama članicama, što je imalo posledice i na uzajamno poverenje i na međunarodnu saradnju u krivičnim stvarima (Calderoni, 2012). Ukazuje se i na znatne praznine u samom tekstu koji je Savet usvojio, kao i na neujednačen prenos u unutrašnje pravo država članica, uz zaključak da su potrebne nove inicijative kako bi se otklonili nedostaci uočeni i u evropskom pravnom okviru i u pravnoj praksi, kako ne bi bili ugroženi osnovni principi nacionalnog krivičnog prava i oni principi na kojima počiva evropski pravosudni prostor, kakvo je uzajamno priznanje (Díaz, 2018). Državama članicama tako i dalje ostaje širok prostor za različita tumačenja pojma kriminalne organizacije, obima kažnjivog učešća i pojedinih subjektivnih elemenata odgovornosti.

Pored definisanja kažnjivog ponašanja, Okvirna odluka uspostavlja i minimalne standarde u pogledu odgovornosti pravnih lica, kao i u pogledu sankcija prema fizičkim licima (članovi 3, 5 i 6). Ni u jednom od

tih segmenata ne propisuje se jedinstven model, već se državama članicama ostavlja sloboda da odgovornost pravnih lica urede kao krivičnopravnu, upravnopravnu ili drugu vrstu odgovornosti, pod uslovom da sankcije budu delotvorne, proporcionalne i odvraćajuće, dok se visina kazni ne harmonizuje, već se zahteva samo propisivanje minimalnog nivoa maksimalne zaprećene kazne zatvora za najteže oblike učešća u kriminalnoj organizaciji.

Posebno je značajno da Okvirna odluka ne nastoji da harmonizuje krivična dela koja predstavljaju cilj delovanja kriminalne organizacije. Organizovana kriminalna grupa može biti usmerena na trgovinu ljudima, trgovinu opojnim drogama, pranje novca, korupciju ili druga teška krivična dela, ali njihova kriminalizacija uređena je posebnim instrumentima Evropske unije. Predmet harmonizacije u ovom instrumentu jeste isključivo organizacioni aspekt kriminalnog delovanja, odnosno postojanje i funkcionisanje kriminalne organizacije kao oblika kolektivnog izvršenja teškog kriminala. Upravo se u tome ogleda osnovna razlika u odnosu na Direktivu 2017/541, koja harmonizuje čitav spektar pojedinačnih terorističkih aktivnosti.

Dodatni izazov predstavlja činjenica da je postojeća definicija kriminalne organizacije razvijena u vreme kada su dominantan oblik predstavljale relativno stabilne hijerarhijske kriminalne strukture. Najnovije procene Evropola pokazuju da savremeni organizovani kriminal sve više funkcioniše kroz fleksibilne kriminalne mreže koje koriste digitalne komunikacije, šifrovane platforme, enkriptovane komunikacione servise i složene međunarodne finansijske tokove, što sve otvara pitanja dugoročne prilagođenosti definicije iz Okvirne odluke savremenim oblicima transnacionalnog organizovanog kriminala.[80] Ista ocena iznosi se i u literaturi, gde se konvencionalne definicije

[80] *Europol. (2025). European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment (EU-SOCTA 2025).* Luxembourg: Publications Office of the European Union.

organizovanog kriminala ocenjuju kao zastarele, jer ih je prevazišao razvoj samog fenomena (Nicola, 2022), a empirijski nalazi pokazuju da većinu kriminalnih grupa koje deluju onlajn čine relativno labave i prolazne mreže odnosa (Sergi & Lavorgna, 2024). Predlaže se napuštanje klasičnih određenja i izgradnja okvira koji organizovani kriminal posmatra kao tradicionalne organizacije ali i kao hibridne, digitalno organizovane grupe (Nicola et al., 2025). Pojedini autori idu i dalje, opisujući budućnost organizovanog kriminala kao fluidni hiperpovezani kriminalitet, u kojoj se statične i stabilne grupe povlače pred novim formacijama koje se okupljaju radi izvršenja jednog dela, dele dobit i razilaze, da bi se potom povezale na drugi način (Demetis, 2023).

Sa stanovišta evropskog materijalnog krivičnog prava, ovakav pristup ima i prednosti i ograničenja. Njegova prednost ogleda se u tome što omogućava zajednički odgovor na transnacionalne kriminalne strukture, bez potrebe za potpunim ujednačavanjem nacionalnih zakonodavstava. Ograničenje je dvostruko, neodređenost same definicije, koja ne razdvaja dovoljno učešće u kriminalnoj organizaciji od običnog saučesništva (Calderoni, 2013), i činjenica da instrument, i posle više od decenije od stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, nije zamenjen direktivom.

Okvirna odluka 2008/841/JHA potvrđuje da evropska harmonizacija u oblasti organizovanog kriminala nije usmerena na stvaranje jedinstvenog evropskog krivičnog dela organizovanog kriminala. Dalji razvoj ove oblasti zavisiće od spremnosti evropskog zakonodavca i država članica da postojeći normativni okvir prilagode promenjenoj strukturi savremenog organizovanog kriminala, uz očuvanje ravnoteže između efikasne prekogranične saradnje i poštovanja različitih nacionalnih krivičnopravnih tradicija.

8.1.2.3. Harmonizacija krivičnopravne zaštite povreda restriktivnih mera Evropske unije

8.1.2.3.1. Od restriktivnih mera do harmonizacije materijalnog krivičnog prava EU

Za razliku od terorizma i organizovanog kriminala, koji su od početka razvoja prostora slobode, bezbednosti i pravde predstavljali oblasti policijske i pravosudne saradnje u krivičnim stvarima, restriktivne mere tradicionalno nisu pripadale domenu materijalnog krivičnog prava EU. One predstavljaju jedan od najznačajnijih instrumenata zajedničke spoljne i bezbednosne politike Evropske unije, namenjen ostvarivanju spoljnopolitičkih ciljeva EU putem ekonomskih i finansijskih ograničenja prema državama, međunarodnim organizacijama, pravnim i fizičkim licima čije aktivnosti ugrožavaju međunarodni mir i bezbednost, teritorijalni integritet država, ljudska prava ili druga načela međunarodnog prava (Soković, 2025).

Specifičnost restriktivnih mera proizlazi iz njihove pravne prirode. Njihovo donošenje odvija se u dva koraka. Najpre Savet jednoglasno donosi odluku o pristupu EU određenom pitanju geografske ili tematske prirode, na osnovu člana 29 Ugovora o Evropskoj uniji, a zatim se potrebne mere izvršenja usvajaju kvalifikovanom većinom, na osnovu člana 215 UFEU (Schäffer, 2025). Upravo zbog te dvostruke pravne osnove restriktivne mere predstavljaju hibridni instrument koji povezuje zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku sa pravnim poretkom EU, čija delotvornost zavisi od jedinstvene i dosledne primene u svim državama članicama. Materijalni obim tog instrumenta je širok i obuhvata zamrzavanje sredstava i ekonomskih resursa, zabrane stavljanja sredstava i ekonomskih resursa na raspolaganje, zabrane ulaska na teritoriju država članica, kao i sektorske ekonomske mere, uključujući i embargo na oružje (Moiseienko, 2022).

Njihov poseban položaj potvrđen je i u praksi Suda pravde Evropske unije. Kroz razvoj sudske kontrole restriktivnih mera Sud je dosledno isticao da, iako predstavljaju instrument zajedničke spoljne i bezbednosne politike, one ostaju deo autonomnog pravnog poretka Evropske unije i podležu temeljnim načelima vladavine prava, delotvorne sudske zaštite i zaštite osnovnih prava. Već u predmetu *Kadi i Al Barakaat International Foundation* Sud je zauzeo stanovište da mere usmerene na borbu protiv međunarodnog terorizma ne mogu biti izuzete od kontrole svoje usklađenosti sa osnovnim pravima (Tzanou, 2009). U literaturi se u tom smislu ukazuje na višedimenzionalno preplitanje oblasti koje se nekada nisu analizirale zajedno, zajedničke spoljne i bezbednosne politike, prostora slobode, bezbednosti i pravde, osnovnih prava i međunarodnog prava (Gragl, 2024), kao i na izazove sudske kontrole u ovoj materiji (Zelyova, 2021). Time su restriktivne mere dobile jasan pravni status u sistemu prava EU mnogo pre nego što su postale predmet harmonizacije materijalnog krivičnog prava.

Iako su uredbe kojima se uvode restriktivne mere neposredno obavezivale države članice da obezbede njihovu primenu, pravo Evropske unije dugo nije harmonizovalo način sankcionisanja njihovih povreda. Države članice samostalno su određivale da li će povrede restriktivnih mera predstavljati krivična dela, upravne prestupe ili prekršaje, kao i vrste i visinu sankcija koje će biti primenjene. Posledica takvog pristupa bio je izrazito fragmentiran sistem sprovođenja restriktivnih mera. U dvanaest država članica povreda restriktivnih mera bila je isključivo krivično delo, dok je u trinaest država članica mogla predstavljati i upravno i krivično delo, pri čemu su kriterijumi za razgraničenje bili vezani za težinu ponašanja i bili su različiti u svakoj državi članici (Kaunert, 2022).[81] Razlike su postojale i u pogledu

[81] Communication From The Commission To The European Parliament And The Council Towards A Directive On Criminal Penalties For The Violation Of Union Restrictive Measures, COM(2022) 249.

odgovornosti pravnih lica, nadležnosti nacionalnih organa i mogućnosti oduzimanja imovinske koristi ostvarene njihovim kršenjem. Empirijsko istraživanje sprovedeno sa nacionalnim nadležnim organima dvadeset i jedne države članice potvrđuje da su te razlike obuhvatale i samu primenu, a ne samo normativni okvir, jer su razlike u uspešnosti implementacije restriktivnih mera značajne (Giumelli et al., 2022). Pored toga postoji i jedan sistemski problem, često nema neposrednih žrtava povrede restriktivnih mera, pa otkrivanje povreda i pokretanje postupaka zavise isključivo od nacionalnih nadležnih organa (Moiseienko, 2022).

Ti nedostaci nisu ostali samo na nivou ocene. Evropska komisija je zaključila da razlike u definicijama i sankcijama za povrede restriktivnih mera mogu koristiti onima koji se bave nedozvoljenim aktivnostima, i zbog toga se zalagala za dodavanje povrede restriktivnih mera na listu oblasti kriminaliteta iz člana 83 stav 1 UFEU, kako bi se obezbedila delotvorna primena politike restriktivnih mera (Moiseienko, 2022). Ključna prepreka takvom rešenju bila je u tome što član 215 UFEU, kao osnov za donošenje mera izvršenja, ne može poslužiti kao pravni osnov za usklađivanje krivičnih definicija ni vrsta i visina krivičnih kazni (Kaunert, 2022). Zato je Komisija predložila dvostepeni pristup, najpre odluku Saveta kojom se povreda restriktivnih mera određuje kao oblast kriminaliteta koja ispunjava kriterijume iz člana 83 stav 1 UFEU, a zatim direktivu o definisanju krivičnih dela i sankcija (Ballegooij, 2022). Ta dva koraka obrazložena su i u pratećim dokumentima Komisije, u Predlogu direktive i u proceni uticaja koji ga prati.

Potreba za jedinstvenijim evropskim odgovorom posebno je došla do izražaja nakon agresije Ruske Federacije na Ukrajinu 2022. godine. Opsežni paketi restriktivnih mera koje je Evropska unija usvojila radi ograničavanja finansijskih tokova, trgovine, pružanja usluga i raspolaganja imovinom pokazali su da različiti nacionalni sistemi

sankcionisanja predstavljaju ozbiljnu prepreku njihovoj efikasnoj primeni. Upravo zbog istorijski neujednačenog izvršenja u državama članicama, Unija imala u najboljem slučaju pomešanu reputaciju u pogledu primene sankcija, te da Komisija nastoji da je ojača uputstvima o obimu sankcija, ali da ni poboljšana uputstva ne otklanjaju nezadovoljstvo privatnog sektora i dalju neujednačenost primene (Hart, 2025).

Polazeći od takve ocene, Savet Evropske unije je Odlukom 2022/2332 prvi put utvrdio da povrede restriktivnih mera predstavljaju oblast kriminaliteta koja ispunjava kriterijume iz člana 83 stav 1 UFEU (Bellegooij, 2022).[82] Na ovaj način se obezbeđuje da se kršenje restriktivnih mera smatra krivičnim delom u svim državama članicama, sa propisanim minimalnim kaznama (Soković, 2025).

Na toj pravnoj osnovi doneta je Direktiva 2024/1226 o definisanju krivičnih dela i sankcija za povredu restriktivnih mera Evropske unije (Csonka & Zoli, 2024). Njeno donošenje predstavlja novu etapu u razvoju materijalnog krivičnog prava EU. Za razliku od ranijih instrumenata harmonizacije, kojima su kriminalizovana ponašanja koja neposredno ugrožavaju određena evropska pravna dobra, ovom direktivom harmonizuju se ponašanja kojima se narušava efikasnost jednog od osnovnih instrumenata zajedničke spoljne i bezbednosne politike Evropske unije. Predmet harmonizacije nisu restriktivne mere kao takve, već ponašanja kojima se one krše ili zaobilaze, čime se ugrožava sposobnost Evropske unije da jedinstveno ostvaruje svoje spoljnopolitičke ciljeve (tačke 1–13). Cilj Direktive je harmonizacija krivičnih dela i sankcija za povredu sankcija EU, jačanje njihovog izvršenja i olakšavanje oduzimanja imovine koja podleže restriktivnim

[82] Council Decision (EU) 2022/2332 of 28 November 2022 on identifying the violation of Union restrictive measures as an area of crime that meets the criteria specified in Article 83(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union. *Official Journal of the European Union*, L 308, 29.11.2022, 18–20.

merama, a razmatra se i proširenje nadležnosti Kancelarije evropskog javnog tužioca na krivična dela harmonizovana tom direktivom (Csonka & Zoli, 2024). U literaturi se kriminalizacija povreda sankcija, shvaćena kao proces ustanovljavanja povreda međunarodnih sankcija kao krivičnih dela u unutrašnjem pravu, objašnjava pre svega ciljem odvraćanja lica i preduzeća koja razmatraju kršenje postojećih režima sankcija (Öberg, 2025).

Direktiva zadržava osnovna načela evropske harmonizacije. Njome se ne uspostavlja jedinstveni evropski krivični sistem, već se propisuju minimalna pravila o definisanju krivičnih dela i sankcija, uz ostavljanje državama članicama mogućnosti da zadrže ili uvedu stroža rešenja ukoliko su ona u skladu sa pravom Evropske unije. Time su povrede restriktivnih mera postale nova oblast materijalnog krivičnog prava EU, čime je potvrđeno da harmonizacija prema članu 83 UFEU više nije ograničena isključivo na zaštitu pojedinačnih evropskih pravnih dobara, već može služiti i očuvanju delotvornosti instrumenata kojima Evropska unija ostvaruje svoje zajedničke spoljnopolitičke ciljeve.

8.1.2.3.2. Harmonizacija krivičnih dela i sankcija prema Direktivi 2024/1226

Direktiva 2024/1226 predstavlja prvi instrument evropskog materijalnog krivičnog prava kojim se harmonizuju krivična dela čiji neposredni cilj nije zaštita pojedinačnih pravnih dobara, već obezbeđivanje efikasne primene restriktivnih mera Evropske unije. Predmet harmonizacije u ovom slučaju predstavljaju ponašanja kojima se krše ili zaobilaze obavezujuće restriktivne mere donete u okviru zajedničke spoljne i bezbednosne politike.

Polazeći od tog cilja, Direktiva uspostavlja jedinstven katalog ponašanja koja države članice moraju kriminalizovati. Obuhvaćene su različite forme povrede restriktivnih mera, uključujući raspolaganje

zamrznutim sredstvima ili ekonomskim resursima, nepridržavanje zabrana izvoza, uvoza, prodaje, kupovine ili tranzita robe, pružanje zabranjenih finansijskih, pravnih ili drugih usluga, kao i druga ponašanja kojima se omogućava ili olakšava izbegavanje restriktivnih mera. Na taj način harmonizacija nije ograničena na pojedinačne oblike protivpravnog postupanja, već obuhvata čitav spektar aktivnosti kojima se može narušiti efikasnost restriktivnih mera kao instrumenta spoljne politike Evropske unije.

Posebnu novinu predstavlja kriminalizacija zaobilaženja restriktivnih mera. Za razliku od ranijih instrumenata evropskog materijalnog krivičnog prava, koji su uglavnom bili usmereni na neposredno izvršenje određenih zabranjenih radnji, Direktiva polazi od činjenice da savremeni oblici izbegavanja restriktivnih mera često podrazumevaju složene finansijske, korporativne ili trgovinske strukture kojima se formalno poštuju pojedina pravila, dok se njihov stvarni cilj istovremeno onemogućava. Upravo zbog toga evropski zakonodavac kriminalizuje ne samo otvoreno kršenje restriktivnih mera, već i ponašanja kojima se svesno omogućava ili olakšava njihovo zaobilaženje. Time se krivičnopravna zaštita pomera sa formalnog kršenja pojedinačnih zabrana na očuvanje njihove stvarne delotvornosti. Reč je o logici koja je svojstvena funkcionalnom modelu harmonizacije, i u drugim oblastima EU kriminalizacija obuhvata ponašanja kojima se omogućava izbegavanje zabrana, pa se time potvrđuje da je težište na zaštiti delotvornosti regulativnog sistema, a ne na pojedinačnoj radnji (Öberg, 2025).

Jedna od značajnih novina tiče se i subjektivne strane krivičnog dela. Direktiva zahteva delotvorne, proporcionalne i odvraćajuće krivične sankcije, uključujući, u određenim slučajevima, i ponašanje preduzeto iz nepažnje, čime se uvodi oblik krivice koji u pojedinim nacionalnim pravima do sada nije bio predviđen za ovu vrstu dela (Klimek, 2026).

Time harmonizacija ne dira samo biće dela, već i elemente krivice, što je ocenjeno kao zahtev koji otvara izazove za tumačenje i primenu (Klimek, 2026).

Direktiva nastavlja i opšti model evropske harmonizacije u pogledu odgovornosti pravnih lica, pa se taj deo ovde ne analizira posebno, već se upućuje na poglavlje o odgovornosti pravnih lica. U pogledu sankcija, Direktiva ne propisuje jedinstvene kazne, već utvrđuje minimalne standarde koje nacionalni zakonodavci moraju poštovati prilikom određivanja maksimalnih kazni zatvora za najteže oblike povrede restriktivnih mera. Države članice dužne su da obezbede mogućnost izricanja novčanih kazni, oduzimanja predmeta i imovinske koristi, kao i drugih mera prema pravnim licima. U pogledu pravnih lica predviđena je odgovornost za krivična dela izvršena u njihovu korist od strane lica koja imaju rukovodeći položaj, kao i za slučajeve u kojima je izvršenje omogućeno zbog nedostatka nadzora ili kontrole od strane tih lica. Mere uključuju isključenje iz prava na javne povlastice ili pomoć, privremeno isključenje iz pristupa javnom finansiranju (uključujući postupke javnih nabavki, grantove i koncesije), privremenu ili trajnu zabranu obavljanja privredne delatnosti, oduzimanje dozvola i ovlašćenja za obavljanje delatnosti kojom je delo izvršeno, stavljanje pod sudski nadzor, sudsko raspuštanje i privremeno ili trajno zatvaranje objekata korišćenih za izvršenje dela, uz novčane kazne kao obaveznu meru (Moiseienko, 2022).

Direktiva otvara i brojna pitanja. Najznačajnije među njima odnosi se na tumačenje pojma zaobilaženja restriktivnih mera, koji zbog svoje otvorene formulacije ostavlja značajan prostor nacionalnim zakonodavstvima i sudovima. Iako je ovakav pristup verovatno bio neophodan kako bi se obuhvatili različiti oblici izbegavanja restriktivnih mera, istovremeno može dovesti do različite primene Direktive u državama članicama. Upravo će praksa nacionalnih sudova i buduća

jurisprudencija Suda pravde Evropske unije imati ključnu ulogu u obezbeđivanju jedinstvenog tumačenja ovih odredaba. Harmonizovana kriminalizacija povreda restriktivnih mera, posmatrana zajedno sa odgovornošću pravnih lica i oduzimanjem, ocenjuje se kao oblast koja se oblikuje kao svojevrsno regulatorno kazneno pravo, zbog čega se predlaže preispitivanje njenog opravdanja i granica, a oduzimanje bez osude u ovoj oblasti ocenjuje se kao nedopustivo (Rossi, 2025). Direktiva tako potvrđuje da se materijalno krivično pravo EU nalazi u novoj fazi razvoja, harmonizacija više nije ograničena na tradicionalne oblasti ozbiljnog prekograničnog kriminaliteta, već obuhvata i ponašanja čija je kriminalizacija neophodna radi očuvanja efikasnosti zajedničkih politika Unije.

8.1.3. Krivičnopravna zaštita ljudskog dostojanstva

8.1.3.1. Ljudsko dostojanstvo kao predmet krivičnopravne zaštite

Ljudsko dostojanstvo zauzima posebno mesto u pravnom poretku Evropske unije. Ono nije samo jedno od prava garantovanih Poveljom Evropske unije o osnovnim pravima, već predstavlja jednu od vrednosti na kojima počiva Evropska unija. Član 2 Ugovora o Evropskoj uniji određuje poštovanje ljudskog dostojanstva kao prvu među zajedničkim vrednostima EU, dok član 1 Povelje propisuje da je ljudsko dostojanstvo nepovredivo i da se mora poštovati i štititi. Dostojanstvo se označava istovremeno kao kamen temeljac zajedničkih vrednosti EU, kao samostalno osnovno pravo i kao opšte načelo prava, pri čemu se izričito konstatuje da ono nije i formalni cilj EU u smislu člana 3 Ugovora o Evropskoj uniji (Frischhut, 2022). Iz samog teksta Povelje proizlazi i da dostojanstvo nije samo jedno pravo među ostalima. Prema tumačenjima uz član 1, nijedno pravo iz Povelje ne može se koristiti tako da naškodi

dostojanstvu druge osobe, jer je dostojanstvo jedne osobe deo same suštine prava zajamčenih Poveljom (Brkan, 2018). Prvo poglavlje Povelje grupiše niz apsolutnih zabrana i to zabranu smrtne kazne, reproduktivnog kloniranja ljudi, nečovečnog i ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja, čime se potvrđuje da je dostojanstvo shvaćeno kao vrednost koja se ne može odmeravati prema drugim interesima (Dupré, 2024). Takav normativni položaj daje ljudskom dostojanstvu posebnu funkciju, jer ono predstavlja vrednosnu osnovu čitavog sistema osnovnih prava i jedno od osnovnih načela na kojima počiva evropski pravni poredak, što se opisuje i kao postepena izgradnja dostojanstva kao ustavne vrednosti Evrope (Knight, 2016).

U praksi Suda pravde Evropske unije ljudsko dostojanstvo razvijeno je kao samostalno pravno načelo koje može opravdati ograničenje pojedinih ekonomskih sloboda i drugih prava kada je to neophodno radi zaštite osnovnih vrednosti EU. Poseban značaj ima presuda u predmetu *Omega Spielhallen* (predmet C-36/02),[83] u kojoj je Sud prihvatio da zaštita ljudskog dostojanstva predstavlja legitiman cilj od opšteg interesa koji može opravdati ograničenje slobode pružanja usluga. Sud je pri tom istakao da pravni poredak Zajednice nesporno teži obezbeđivanju poštovanja ljudskog dostojanstva kao opšteg načela prava i da nema sumnje da je cilj zaštite ljudskog dostojanstva spojiv s pravom Zajednice, pri čemu nije od značaja to što u Nemačkoj načelo poštovanja ljudskog dostojanstva ima poseban status samostalnog osnovnog prava. Ocena

[83] Predmet C-36/02, *Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH v Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn***.** [2004] ECLI:EU:C:2004:614. Sud pravde odlučivao je o zabrani organizovanja igre u kojoj su učesnici laserskim uređajima simulirali pucanje na druge ljude. Nemački organi zabranili su ovu aktivnost smatrajući da je simuliranje ubijanja ljudi protivno ljudskom dostojanstvu, zaštićenom nemačkim ustavnim poretkom. Sud je utvrdio da zaštita ljudskog dostojanstva predstavlja legitiman cilj od opšteg interesa koji može opravdati ograničenje slobode pružanja usluga, pod uslovom da je takva mera srazmerna cilju koji se njome želi postići. Posebno je značajno što Sud nije zahtevao da sve države članice imaju istovetno shvatanje načina zaštite ljudskog dostojanstva da bi se nacionalna mera mogla smatrati opravdanom.

proporcionalnosti nacionalne mere izvršena je upravo u svetlu zaštite ljudskog dostojanstva (Vries, 2013). Sud nije zahtevao da mera odgovara shvatanju koje dele sve države članice, već je ispitao da li je vrednost na koju se država poziva odražena i u autonomnim vrednostima pravnog poretka EU (McCrea, 2010). Novija literatura taj razvoj opisuje kao postupno oblikovanje dostojanstva u praksi Suda, u kojem se dostojanstvo istovremeno posmatra kao pravo i kao načelo iz kojeg proizlaze dalja prava pojedinaca (Pin, 2024). Ovakav pristup potvrđuje da ljudsko dostojanstvo u pravu Evropske unije nije isključivo deklarativna vrednost, već pravno načelo koje neposredno utiče na tumačenje i primenu prava Evropske unije.

Takvo razumevanje ljudskog dostojanstva odražava se i na razvoj materijalnog krivičnog prava EU. Harmonizacija u ovoj oblasti nije usmerena samo na zaštitu fizičkog ili seksualnog integriteta pojedinca, niti isključivo na sprečavanje pojedinačnih oblika nasilja. Zajednički imenitelj različitih instrumenata jeste zaštita čoveka od postupanja kojima se negira njegova vrednost kao ljudskog bića. Eksploatacija, seksualno iskorišćavanje, trgovina ljudima i rodno zasnovano nasilje posmatraju se kao različiti oblici instrumentalizacije čoveka, odnosno postupanja kojima se osoba svodi na sredstvo za ostvarivanje tuđih interesa ili ciljeva. U vezi sa članom 4 Evropske konvencije o ljudskim pravima u literaturi se ističe i da nijedan oblik trgovine ljudima ili prisilne prostitucije ne može biti opravdan, upravo zbog značaja koji ljudsko dostojanstvo ima u kontekstu savremenog ropstva (Turnjanin & Stanisavljević, 2024).

I samo određenje ljudskog dostojanstva kao zaštićenog dobra predmet je rasprave u krivičnopravnoj literaturi (Nenadić & Matić Bošković, 2026). U pravu Evropske unije dostojanstvo je prihvaćeno kao vrednost iz koje se izvode pravna dobra koja uživaju krivičnopravnu zaštitu, a zaštita pojedinih osnovnih prava krivičnopravnim sredstvima

istovremeno predstavlja i zaštitu odgovarajućih pravnih dobara (Carrillo-Santarelli, 2012).

Ovakav pristup postepeno je oblikovan kroz razvoj sekundarnog prava Evropske unije. Direktiva 2011/36/EU o sprečavanju i suzbijanju trgovine ljudima polazi od toga da trgovina ljudima predstavlja ozbiljno kršenje osnovnih prava i povredu ljudskog dostojanstva, a sama zabrana trgovine sadržana je u članu 5 Povelje (Popescu, 2016). Direktiva 2011/93/EU o borbi protiv seksualnog zlostavljanja i seksualnog iskorišćavanja dece zasniva se na zaštiti dostojanstva, integriteta i zdravog razvoja deteta (tačke 2-6 Direktive), a zahteva i da najbolji interes deteta bude primarno razmatran pri svakoj meri koja se preduzima u borbi protiv tih dela (Pastrana, 2020), dok Direktiva 2024/1385 o borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici potvrđuje da rodno zasnovano nasilje predstavlja ozbiljno kršenje osnovnih prava i oblik diskriminacije koji neposredno ugrožava dostojanstvo žrtava (tačka 1-12 Direktive). Iako uređuju različite oblike kriminala, sve tri direktive polaze od zajedničke pretpostavke da određeni oblici eksploatacije i nasilja zahtevaju jedinstven evropski odgovor upravo zbog težine povrede ljudskog dostojanstva koju proizvode.

Razvoj pravnih tekovina EU pokazuje da ljudsko dostojanstvo nije shvaćeno kao apstraktna moralna vrednost, već kao pravni standard koji neposredno određuje sadržinu i granice harmonizacije materijalnog krivičnog prava EU. Evropski zakonodavac ne nastoji da harmonizuje sva krivična dela kojima se može povrediti dostojanstvo čoveka, već samo one oblike kriminaliteta koji zbog svoje prirode predstavljaju sistemsku negaciju ljudske autonomije, telesnog integriteta ili slobode odlučivanja. Zajedničko obeležje trgovine ljudima, seksualnog iskorišćavanja dece i nasilja nad ženama nije identitet njihovih zakonskih obeležja, već činjenica da sva predstavljaju različite oblike negiranja ljudske

autonomije kroz eksploataciju, seksualno iskorišćavanje, prinudu ili rodno zasnovano nasilje, čime se žrtva lišava mogućnosti slobodnog odlučivanja o sopstvenom životu, telu i seksualnom integritetu. Time ljudsko dostojanstvo postaje kriterijum koji opravdava intervenciju evropskog zakonodavca u oblasti materijalnog krivičnog prava, ali i da za svaku intervenciju EU moraju postojati opravdanja (Ouwerkerk, 2021).

Takvo normativno opredeljenje istovremeno odražava i razvoj nadležnosti Evropske unije. Prvobitni instrumenti bili su usmereni na unapređenje policijske i pravosudne saradnje u borbi protiv prekograničnih oblika kriminaliteta. Nakon Ugovora iz Lisabona, harmonizacija dobija izraženiju vrednosnu dimenziju. Krivičnopravna zaštita više nije usmerena isključivo na očuvanje funkcionisanja unutrašnjeg tržišta ili prostora slobode, bezbednosti i pravde, već i na zaštitu vrednosti sadržanih u članu 2 Ugovora o Evropskoj uniji. Upravo na primeru zaštite vrednosti pokazuje se da materijalno krivično pravo EU može imati ključnu ulogu u njegovoj odbrani (Mitsilegas, 2026). U tom kontekstu, ljudsko dostojanstvo postaje jedan od retkih primera u kojem se ustavna vrednost Evropske unije neposredno operacionalizuje kroz harmonizaciju materijalnog krivičnog prava.

Ljudsko dostojanstvo predstavlja zajednički normativni osnov evropskih instrumenata kojima se harmonizuju trgovina ljudima, seksualno iskorišćavanje dece i nasilje nad ženama. Njihova međusobna povezanost ne proizlazi iz sličnosti pojedinačnih zakonskih obeležja niti iz jedinstvene kaznene strategije, već iz zajedničkog cilja zaštite čoveka od najtežih oblika eksploatacije, prinude i nasilja. Upravo zato se u savremenom evropskom materijalnom krivičnom pravu ljudsko dostojanstvo može posmatrati kao samostalno evropsko pravno dobro koje opravdava harmonizaciju pojedinih oblasti krivičnog zakonodavstva i predstavlja vrednosnu osnovu njihovog daljeg razvoja.

8.1.3.2. Normativni razvoj evropske krivičnopravne zaštite ljudskog dostojanstva

Razvoj evropske krivičnopravne zaštite ljudskog dostojanstva odvijao se postepeno, prateći istovremeno razvoj nadležnosti Evropske unije u oblasti materijalnog krivičnog prava i sve izraženiju potrebu za zajedničkim odgovorom na prekogranične oblike eksploatacije i nasilja. U središtu ovog razvoja nalazi se nastojanje da se uspostave zajednički minimalni standardi zaštite pojedinaca od najtežih oblika povrede njihovog telesnog i seksualnog integriteta i slobode odlučivanja.

Prvi koraci učinjeni su u okviru nekadašnjeg trećeg stuba Evropske unije, kada su trgovina ljudima i seksualno iskorišćavanje dece bili predmet međuvladine saradnje u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova. Instrumenti doneti u tom periodu bili su prvenstveno usmereni na približavanje nacionalnih zakonodavstava i unapređenje policijske i pravosudne saradnje, dok je obim harmonizacije materijalnog krivičnog prava ostao ograničen institucionalnim okvirom tadašnje Evropske unije. Domašaj tih instrumenata bio je ograničen i njihovo usvajanje je bilo propraćeno brojnim otvorenim pitanjima u pogledu zaštite žrtava i saradnje u gonjenju (O'Neill, 2011).

Stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona stvoren je novi pravni okvir za razvoj materijalnog krivičnog prava EU. Član 83 stav 1 UFEU izričito navodi trgovinu ljudima i seksualno iskorišćavanje žena i dece među oblasti posebno teškog kriminaliteta sa prekograničnom dimenzijom, čime je zaštita ljudskog dostojanstva dobila čvršće mesto u sistemu evropskog materijalnog krivičnog prava (Lach, 2021). Kod oba instrumenta koji su potom usvojeni pravni osnov, međutim, nije bio isključivo član 83 stav 1, on je korišćen u kombinaciji sa članom 82 stav 2 UFEU, kojim je omogućeno donošenje minimalnih pravila o pravima žrtava, što je bio slučaj upravo sa Direktivom 2011/93/EU i Direktivom

2011/36/EU (Baumbach, 2017). U ovoj oblasti materijalnopravni i procesni elementi razvijaju se zajedno.

Nova ugovorna osnova bila je praćena promenom prioriteta Evropske unije. Stokholmski program naglasio je potrebu izgradnje prostora slobode, bezbednosti i pravde u kojem će zaštita žrtava predstavljati sastavni deo politike suzbijanja teških oblika kriminaliteta. Polazište je bilo da je međusobno poverenje nužan preduslov uzajamnog priznanja, zbog čega su zajednički minimalni standardi, koji prevazilaze garancije iz Evropske konvencije o ljudskim pravima, označeni kao put kojim se poverenje gradi (Hodgson, 2024). U okviru programa prava deteta izdvojena su kao prioritet, a Direktiva 2011/93/EU obavezala je države članice da za istrage seksualnih dela protiv dece obezbede ista sredstva koja se koriste u slučajevima organizovanog kriminala i drugih teških krivičnih dela (Vendius, 2015). Time je uspostavljena jasna veza između razvoja materijalnog krivičnog prava EU, zaštite osnovnih prava i jačanja međusobnog poverenja među državama članicama.[84]

Na toj osnovi usvojene su Direktiva 2011/36/EU o sprečavanju i suzbijanju trgovine ljudima i zaštiti njenih žrtava i Direktiva 2011/93/EU o borbi protiv seksualnog zlostavljanja i seksualnog iskorišćavanja dece. Ovi instrumenti označili su novu fazu harmonizacije. Direktiva 2011/93/EU postavlja sveobuhvatan pristup koji obuhvata gonjenje učinilaca, zaštitu dece žrtava i prevenciju pojave, uz obavezu da najbolji interes deteta bude primarno razmatran pri svakoj meri preduzetoj u borbi protiv tih dela (Pastrana, 2020). U pogledu trgovine ljudima Direktiva 2011/36/EU uvodi obraćanje žrtvi kao nosiocu prava, koje se razlikuje od pristupa koji je EU ranije zastupala (Estiarte, 2012) i obuhvata ne samo kriminalizaciju i gonjenje, već i zaštitu žrtava i

[84] European Council. (2010). *The Stockholm Programme—An Open and Secure Europe Serving and Protecting Citizens* (2010/C 115/01). *Official Journal of the European Union, C* 115, 4.5.2010.

prevenciju (Symeonidou-Kastanidou, 2016). Direktiva sadrži i pravilo o nekažnjavanju žrtve. Nadležni nacionalni organi ovlašćeni su da ne gone i ne kazne žrtvu trgovine ljudima za krivična dela koja je bila prisiljena da izvrši kao neposrednu posledicu toga što je izložena trgovini (Schloenhardt & Markey-Towler, 2016).

Razvoj se nastavio i posle 2011. godine. Direktiva 2024/1712 izmenila je Direktivu 2011/36/EU radi prilagođavanja novim oblicima eksploatacije (Lannier et al., 2025), a Direktiva 2024/1385 uspostavila je prvi okvir harmonizacije rodno zasnovanog nasilja u pravu EU (Gasmi, 2024).

Posmatrani zajedno, navedeni instrumenti pokazuju da evropski zakonodavac nije razvijao odvojene režime zaštite pojedinih kategorija žrtava, već je postepeno oblikovao koherentan normativni okvir usmeren na sprečavanje različitih oblika eksploatacije, prinude i nasilja koji dovode do negiranja ljudskog dostojanstva.

8.1.3.3. Harmonizacija trgovine ljudima u pravu EU

Trgovina ljudima predstavlja prvu oblast evropskog materijalnog krivičnog prava u kojoj je zaštita ljudskog dostojanstva postala jedno od centralnih polazišta harmonizacije. Donošenjem Direktive 2011/36/EU evropski zakonodavac nije samo uskladio minimalna obeležja krivičnog dela, već je uspostavio normativni model u kojem se trgovina ljudima prvenstveno razume kao ozbiljno kršenje ljudskih prava i negiranje ljudskog dostojanstva. Direktiva je uredila kriminalizaciju i gonjenje, kao i zaštitu žrtava i prevenciju, uz istovremeno ukazivanje na brojne probleme koji su ostali u pogledu sadržine i primene tih odredaba (Symeonidou-Kastanidou, 2016). Time je tradicionalni bezbednosni pristup, karakterističan za ranije međunarodne i evropske instrumente, dopunjen konceptom koji u središte krivičnopravne zaštite postavlja

žrtvu i njena osnovna prava, što se opisuje kao usvajanje pristupa usmerenog na žrtvu (Estiarte, 2012).

Takav pristup neposredno se nadovezuje na međunarodne standarde uspostavljene Protokolom Ujedinjenih nacija za prevenciju, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudima, naročito ženama i decom iz 2000. godine (Palermo protokol), kao i Konvencijom Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima iz 2005. godine. Definicija iz člana 3(a) Palermo protokola obuhvata tri elementa, radnju izvršenja (vrbovanje, prevoz, premeštanje, skrivanje ili prihvat lica), sredstva izvršenja (silu, pretnju, prinudu, otmicu, prevaru, obmanu, zloupotrebu položaja ranjivosti) i cilj (eksploataciju) (Weatherburn, 2021). Iz tog određenja izvodi se da su elementi trgovine ljudima upravo radnja, sredstvo i cilj, te da izrazi prihvat i skrivanje pokazuju da trgovina ljudima ne obuhvata samo premeštanje osobe u situaciju eksploatacije, već i njeno zadržavanje u toj situaciji (Urata et al., 2022). Evropska unija preuzima tu strukturu, ali joj daje širi vrednosni sadržaj. Dok međunarodni instrumenti naglašavaju suzbijanje transnacionalnog organizovanog kriminaliteta, Direktiva 2011/36/EU trgovinu ljudima određuje kao povredu ljudskog dostojanstva, slobode i fizičkog i psihičkog integriteta pojedinca, čime zaštita čoveka postaje osnovni cilj harmonizacije. Pri tom je i sama međunarodna definicija izložena kritici, jer su sredstva izvršenja nedovoljno određena, pojam ranjivosti ostaje nedefinisan, a granica između trgovine ljudima i prostitucije nije razgraničena (Gaitis, 2026). Eksploatacija je centralni element opisa trgovine ljudima i kada je upotrebljeno neko od zakonom predviđenih sredstava, nebitno da li je žrtva pristala na eksploataciju (Breuil et al., 2011). Predmet zaštite stoga nije kontrola migracija niti zaštita javnog poretka, već čovek kao nosilac slobode, autonomije i dostojanstva. Takav pristup predstavlja jednu od najvažnijih novina materijalnog krivičnog prava EU, jer sadržinu harmonizovanog krivičnog dela određuje priroda eksploatacije, a ne formalni način izvršenja. Time je ujedno otklonjena jedna od osnovnih

zamerki upućivanih međunarodnom okviru. Direktiva ne zahteva da eksploatacija bude ostvarena da bi određena radnja bila kvalifikovana kao trgovina ljudima, pa su situacije trgovine moguće i kada su upotrebljene pretnja, prinuda, obmana ili zloupotreba ranjivosti žrtve (Santiago, 2022).

Na ovaj način razlikuje se trgovina ljudima od krijumčarenje migranata, iako se ove pojave u praksi često prepliću. Kod krijumčarenja migranata predmet zaštite prvenstveno predstavljaju pravila o zakonitom prelasku državne granice i kontroli migracionih tokova, dok je kod trgovine ljudima odlučujući element postojanje eksploatacije. Kod krijumčarenja objekat zaštite nije migrant, već državna regulacija migracionih tokova, što doprinosi dehumanizaciji same pojave (Santiago, 2022), a odnos između krijumčara i krijumčarenog lica u pravilu se prekida dolaskom u državu odredišta, dok se kod trgovine ljudima eksploatacija nastavlja tokom vremena (Valvo, 2016). Razlika je, međutim, u praksi znatno manje uočljiva nego što to na prvi pogled izgleda. Identifikacija zavisi od tumačenja pojmova pristanka i agencije, a tome doprinosi i nepreciznost pojma eksploatacije u Palermo protokolu (Massey & Rankin, 2020).

Jedan od najznačajnijih elemenata evropskog modela jeste način na koji Direktiva uređuje pitanje pristanka žrtve. U skladu sa članom 2 stav 4 Direktive, pristanak žrtve na nameravanu ili ostvarenu eksploataciju pravno je irelevantan ukoliko je pribavljen upotrebom nekog od zakonom predviđenih sredstava prinude, prevare, obmane ili zloupotrebe ranjivog položaja. Time evropski zakonodavac napušta formalističko shvatanje autonomije volje i polazi od materijalnog razumevanja slobode odlučivanja. Ključni pojam u tom sklopu jeste položaj ranjivosti, koji Direktiva određuje kao situaciju u kojoj lice nema nikakvu drugu stvarnu ni prihvatljivu mogućnost osim da se podvrgne zloupotrebi (član 2 stav 2). Ukazuje se da je EU time postala jedan od

retkih normativnih sistema koji su uopšte kodifikovali pojam situacione ranjivosti (Santoro, 2021), ali i da je ta definicija ostala nedovoljno precizna i da je u praksi otvorila dva različita pristupa, širi, koji obuhvata i socioekonomsku ranjivost, i uži, koji je iscrpno nabraja (Rebetz, 2020). Analizom unošenja Direktive u nacionalno zakonodavstvo uočavaju se, upravo kod zloupotrebe ranjivosti, trajne razlike među nacionalnim rešenjima, jer pojedine države članice zadržavaju zatvorene spiskove situacija ranjivosti. Pristanak dat u okolnostima ozbiljne socijalne ili ekonomske zavisnosti, dakle, ne može predstavljati osnov za isključenje protivpravnosti, jer ne odražava stvarnu autonomiju pojedinca. Takvo rešenje neposredno proizlazi iz shvatanja da je ljudsko dostojanstvo nespojivo sa odnosima eksploatacije, čak i kada oni formalno izgledaju dobrovoljno.

Poseban režim uspostavljan je za trgovinu decom. Kada je žrtva maloletno lice, nije potrebno dokazivati postojanje sredstava prinude ili zloupotrebe ranjivog položaja, već je dovoljno postojanje radnje izvršenja i cilja eksploatacije. Ovakvo rešenje odražava međunarodno prihvaćeno stanovište da dete ne može dati pravno relevantan pristanak na eksploataciju, zbog čega uživa viši nivo krivičnopravne zaštite. U tom kontekstu ističe da se kod dečjih žrtava pravilo o nekažnjavanju primenjuje i bez razmatranja prinude, jer je dovoljno da je delo koje je dete izvršilo povezano sa trgovinom (Scarpa, 2025).

Jedno od najznačajnijih novina Direktive predstavlja načelo nekažnjavanja žrtava. Države članice su dužne da obezbede mogućnost da žrtve trgovine ljudima ne budu krivično gonjene niti kažnjene za protivpravna dela koja su bile primorane da izvrše kao neposrednu posledicu eksploatacije (član 8 Direktive). Isti model preuzet je i iz Konvencije Saveta Evrope iz 2005. godine, čiji član 26 predviđa mogućnost da se žrtvi ne izreknu kazne za nedozvoljene aktivnosti na koje je bila prisiljena (Derenčinović, 2014). Ovo načelo predstavlja jedno

od najvažnijih odstupanja od tradicionalnih koncepcija krivične odgovornosti i potvrđuje da zaštita žrtava predstavlja sastavni deo evropskog modela harmonizacije. Njegova svrha je dvostruka, s jedne strane sprečava sekundarnu viktimizaciju i jača spremnost žrtve da se pojavi kao svedok, a s druge strane potvrđuje da je težište krivičnopravne reakcije na učiniocima, a ne na žrtvama (Gromek-Broc, 2011). Savremena literatura ukazuje da upravo primena ovog načela i dalje predstavlja jedno od najvećih praktičnih pitanja u državama članicama i da je, uprkos postojanju izričitih odredaba, zaštita žrtava često podređena kaznenoj logici (Rodríguez-López, 2024). Analiza pokazuje da se rešenja u nacionalnim pravima znatno razlikuju (Derenčinović, 2014), a iskustva pojedinih država, naročito Španije, gde je to pitanje više puta bilo predmet sudske prakse, pokazuju koliko je teško uskladiti zakonsku mogućnost nekažnjavanja sa njenom stvarnom primenom. Upozorava se i da odsustvo rodne i klasne perspektive u sudskom postupanju može dovesti do kriminalizacije i reviktimizacije ranjivih žena, uprkos postojanju klauzule o nekažnjavanju.

Direktiva istovremeno uspostavlja zajedničke standarde odgovornosti pravnih lica, otežavajućih okolnosti, nadležnosti država članica, zaštite žrtava i međunarodne saradnje.

Time trgovina ljudima postaje jedna od prvih oblasti evropskog materijalnog krivičnog prava u kojoj harmonizacija prevazilazi usklađivanje zakonskih opisa krivičnih dela i razvija integrisani model krivičnopravnog odgovora, koji istovremeno obuhvata represivne, preventivne i zaštitne mehanizme. Direktiva obavezuje države članice da obezbede pomoć i podršku žrtvi i kada ona nije spremna da svedoči u krivičnom postupku protiv trgovca, kao i pravo na period za razmišljanje, čime se interes i zaštita žrtve stavljaju iznad potencijalnog uspeha krivičnog postupka (Duyne et al., 2018). Time trgovina ljudima postaje jedna od prvih oblasti materijalnog krivičnog prava EU u kojoj

harmonizacija prevazilazi usklađivanje zakonskih opisa krivičnih dela i razvija integrisani model krivičnopravnog odgovora, koji istovremeno obuhvata represivne, preventivne i zaštitne mehanizme.

Dalji razvoj ovog modela potvrđen je donošenjem Direktive 2024/1712, kojom je izvršena prva sveobuhvatna revizija Direktive 2011/36/EU. Izmene nisu promenile osnovnu strukturu krivičnog dela, već su bile usmerene na prilagođavanje harmonizovanog sistema savremenim oblicima eksploatacije. Evropski zakonodavac proširio je katalog oblika eksploatacije uključivanjem prisilnog braka, nezakonitog usvojenja i eksploatacija surogatstva, pa žene prisiljene ili obmanom navedene da budu surogati mogu biti obuhvaćene kaznenim odredbama prava EU (Lundh, 2024; López, 2025). Uvedena je i odgovornost onoga ko koristi usluge žrtve trgovine ljudima znajući da je reč o žrtvi, čime se nastoji smanjiti potražnja koja podstiče eksploataciju (Lundh, 2024). Predviđeni su i teži kazneni okviri, između ostalog za slučajeve nastanka psihičke štete i za upotrebu digitalnih tehnologija pri izvršenju dela. Iako izmene donose unapređene mere zaštite i proširene inkriminacije, istovremeno se ukazuje da su poboljšanja u pogledu krivičnog gonjenja, zaštite žrtava i institucionalne saradnje ograničena i da je zadržan pretežno represivni pristup, zbog čega se predlaže celovitiji pristup koji bi obuhvatio i uzroke trgovine ljudima (Lannier et al., 2025; Muñoz, 2025).

Vrednost Direktive se ne ogleda samo u uspostavljanju zajedničke definicije trgovine ljudima, već u razvoju jedinstvenog modela harmonizacije u kojem zaštita ljudskog dostojanstva određuje sadržinu kriminalizacije, položaj žrtve i sistem pratećih krivičnopravnih mehanizama. Upravo zbog toga trgovina ljudima predstavlja jedan od najznačajnijih primera transformacije materijalnog krivičnog prava EU od harmonizacije pojedinačnih inkriminacija ka uspostavljanju koherentnog sistema zaštite osnovnih prava na nivou Evropske unije.

8.1.3.4. Harmonizacija u oblasti seksualnog zlostavljanja i seksualnog iskorišćavanja dece u pravu EU

Donošenjem Direktive 2011/93/EU Evropska unija uspostavila je sveobuhvatniji okvir krivičnopravne zaštite dece od seksualnog iskorišćavanja, koji, pored minimalnih pravila o krivičnim delima i sankcijama, obuhvata zaštitu žrtava, preventivne mere i pojedina pitanja prekograničnog krivičnog gonjenja (Pastrana, 2020). Direktiva je zamenila Okvirnu odluku 2004/68/JHA i znatno proširila dotadašnji okvir krivičnopravne zaštite, polazeći od toga da zaštita dece od seksualnog zlostavljanja i iskorišćavanja predstavlja zajednički interes Evropske unije, a ne samo pitanje nacionalnog krivičnog zakonodavstva.[85]

Normativna rešenja Direktive razvijena su na osnovama Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima deteta iz 1989. godine, Opcionog protokola o prodaji dece, dečjoj prostituciji i dečjoj pornografiji iz 2000. godine i Lanzarote konvencije Saveta Evrope o zaštiti dece od seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja iz 2007. godine. Evropski zakonodavac, međutim, nije ostao na preuzimanju međunarodnih standarda, već je razvio sopstveni model harmonizacije. Na taj način zaštita seksualnog integriteta deteta postala je samostalna oblast materijalnog krivičnog prava EU, u kojoj se zajednička pravila ne odnose samo na definisanje krivičnih dela, već i na prevenciju, zaštitu žrtava i institucionalnu saradnju država članica.

Osnovna karakteristika evropskog modela harmonizacije ogleda se u tome što posebnu ranjivost deteta postavlja kao kriterijum kriminalizacije. Harmonizovane inkriminacije ne štite isključivo polnu slobodu maloletnika u klasičnom smislu, već njegov celokupan

[85] European Parliament. (2017). *European implementation assessment: Directive 2011/93/EU on combating the sexual abuse and sexual exploitation of children and child pornography.*

psihofizički razvoj, dostojanstvo i pravo na bezbedno odrastanje. Zbog toga Direktiva obuhvata širok spektar ponašanja, uključujući seksualno zlostavljanje, seksualno iskorišćavanje u prostituciji, iskorišćavanje u pornografske svrhe, proizvodnju, distribuciju, pribavljanje i posedovanje materijala seksualnog zlostavljanja dece, kao i podsticanje, pomaganje i pokušaj izvršenja ovih krivičnih dela. Član 4 Direktive određuje seksualno iskorišćavanje, između ostalog, kao navođenje ili vrbovanje deteta da učestvuje u pornografskim predstavama, odnosno kao prisiljavanje deteta na takvo učešće, uz zaprećenu kaznu zatvora od najmanje pet godina kada uzrast za pristanak nije dostignut, odnosno najmanje dve godine kada jeste. Direktiva je pored povećanja zaprećenih kazni, koje se sada kreću od jedne do deset godina zatvora, kriminalizovala vrbovanje, odnosno nagovaranje dece putem interneta u seksualne svrhe, i uvela mere protiv internet sajtova koji sadrže ili šire takav sadržaj (Buono, 2020).

Posebnu vrednost Direktive predstavlja činjenica da se harmonizacija ne zaustavlja na kažnjavanju već izvršenog seksualnog zlostavljanja, već obuhvata i ponašanja koja neposredno prethode njegovom izvršenju. Evropski zakonodavac polazi od saznanja da seksualno iskorišćavanje dece predstavlja proces koji se često odvija postepeno, kroz manipulaciju, uspostavljanje odnosa poverenja i psihološku kontrolu nad detetom, naročito u digitalnom okruženju. Zbog toga Direktiva kriminalizuje vrbovanje deteta u seksualne svrhe, omogućavajući intervenciju u fazi kada seksualni kontakt još nije ostvaren, ali postoji neposredna opasnost od njegove realizacije. Time materijalno krivično pravo EU dobija izrazitu preventivnu dimenziju, koja se zasniva na proceni rizika, a ne isključivo na posledici izvršenog dela. Direktiva obuhvata i onlajn vrbovanje, seksualno zlostavljanje putem veb-kamere i gledanje materijala seksualnog zlostavljanja bez njegovog preuzimanja (Matić Bošković & Kostić, 2025), a omogućava i gonjenje državljana EU za dela izvršena u drugim državama članicama ili u trećim državama, kao

i zabranu organizovanja seksualnog turizma (Lalor & McElvaney, 2017). Preventivni karakter Direktive, međutim, u praksi nije bio ravnomerno ostvaren. Izveštaji Komisije iz 2016. godine pokazali su da se, uz znatne napore u istrazi i gonjenju, nedovoljno pažnje posvećivalo upravo prevenciji, pa se kao jedan od glavnih izazova za države članice izdvojilo sprovođenje programa prevencije i intervencije (Buono, 2020). Države članice prema Direktivi su dužne da za istrage seksualnih dela protiv dece obezbede ista sredstva koja se koriste u slučajevima organizovanog kriminala i drugih teških krivičnih dela, kao i da je dečja seksualna eksploatacija jedan od prioriteta Evropola (Vendius, 2015).

Slična logika prisutna je i u regulisanju materijala seksualnog zlostavljanja dece. Direktiva kriminalizuje ne samo proizvodnju i distribuciju takvog materijala, već i njegovo pribavljanje, posedovanje i određene oblike pristupanja korišćenjem informaciono-komunikacionih tehnologija. Savremena evropska literatura ukazuje da se ovim pristupom nastoji prekinuti čitav lanac seksualne eksploatacije dece, budući da potražnja za ovim sadržajem predstavlja jedan od osnovnih faktora koji omogućavaju njegovo kontinuirano stvaranje. Sve češće se napušta izraz dečija pornografija i prihvata termin materijali seksualnog zlostavljanja dece, koji preciznije odražava činjenicu da se ne radi o pornografiji u uobičajenom smislu, već o dokumentovanju seksualnog zlostavljanja deteta (Dąbrowska, 2025). Termin dečja pornografija i dalje se, međutim, zadržao u tekstu same Direktive i u Budimpeštanskoj konvenciji iz 2001. godine (Vendius, 2015).

Razvoj digitalnih tehnologija značajno je promenio pojavne oblike seksualnog iskorišćavanja dece i postao jedan od glavnih pokretača daljeg razvoja evropskih pravnih tekovina. Seksualno zlostavljanje danas se u velikoj meri odvija putem društvenih mreža, aplikacija za razmenu poruka, platformi za prenos sadržaja uživo i drugih digitalnih servisa. Razvoj veštačke inteligencije omogućio je stvaranje novih oblika

seksualno eksplicitnog sadržaja koji dodatno otežavaju razlikovanje zakonitih i protivpravnih ponašanja. Predlaže se i preciznije formulisanje definicije materijala seksualnog zlostavljanja dece, tako da obuhvati i realistične prikaze, reprodukcije i predstave deteta, kao i tzv. priručnike koji sadrže uputstva za seksualno zlostavljanje dece (Kokolaki & Fragopoulou, 2025). Zbog toga se u savremenoj evropskoj doktrini sve više pažnje posvećuje obavezama pružalaca digitalnih usluga u sprečavanju širenja materijala seksualnog zlostavljanja dece, njihovoj odgovornosti i odnosu između zaštite dece, prava na privatnost i zaštite podataka o ličnosti. Taj odnos je posebno osetljiv, predloženi okvir EU za borbu protiv onlajn seksualnog zlostavljanja dece, koji bi trebalo da zameni rešenje iz Uredbe 2021/1232, zahtevao bi od pružalaca usluga da nadziru komunikacije korisnika, zbog čega se izražava zabrinutost da bi standardi poverljivosti, pre svega enkripcija, mogli biti oslabljeni, kao i da bi se otvorila pitanja dopuštenosti tako pribavljenih dokaza u krivičnom postupku (Rezende, 2024).[86] U istom kontekstu analizira se i uloga platformi i njihovo preplitanje sa Aktom o digitalnim uslugama, uz upozorenje da obaveze poput obavezne provere uzrasta i postupanja prema šifrovanim platformama mogu zadirati u prava svih korisnika, uključujući decu, te da je zato potrebna celovita strategija koja prevazilazi samo regulisanje platformi (Witting & Leiser, 2025). Akt o digitalnim uslugama pritom predstavlja najveću promenu pravila o odgovornosti onlajn posrednika u poslednjih dvadeset godina i, zajedno sa pratećim instrumentima o terorističkom sadržaju, materijalima seksualnog zlostavljanja dece i političkom oglašavanju, stvara novi okvir za regulisanje onlajn štete (Pehlivan & Church, 2023).

Ove promene predstavljale su osnovni razlog za pokretanje revizije Direktive 2011/93/EU. Evropska komisija je 2024. godine predložila

[86] Više u: Škulić, M. (2024) Dokazni značaj informacija iz komunikacije ostvarene aplikacijama / modifikovanim uređajima za kriptovanje – kao što su Sky ECC i EnchroChat. *Crimen.* Vol. 15, No. 1, 3-55.

njenu potpunu preradu, polazeći od zaključka da postojeći normativni okvir više nije u potpunosti prilagođen savremenim oblicima seksualnog iskorišćavanja dece. Predlog predviđa preciznije uređenje seksualnog zlostavljanja izvršenog korišćenjem informaciono-komunikacionih tehnologija, proširenje kataloga krivičnih dela na nove oblike materijala seksualnog zlostavljanja dece, unapređenje zaštite žrtava i jačanje saradnje između nadležnih organa i pružalaca digitalnih usluga.[87] Reč je o paketu koji čine, s jedne strane, predlog uredbe o prevenciji i borbi protiv onlajn seksualnog zlostavljanja dece i, s druge strane, prerađena verzija Direktive 2011/93/EU, čije se procesne implikacije, kako se u literaturi konstatuje, razlikuju od očekivanih i znatno su uže (Morales, 2024). Time evropski zakonodavac potvrđuje da digitalno okruženje predstavlja ključni faktor budućeg razvoja harmonizacije u ovoj oblasti.

Savremena literatura ukazuje da dalji razvoj evropskog prava otvara i brojna složena pitanja. Posebno se ističu problemi razgraničenja različitih oblika seksualnih prikaza maloletnika, preklapanja pojedinih harmonizovanih krivičnih dela i usklađivanja obaveza pružalaca digitalnih usluga sa zaštitom privatnosti i slobodom izražavanja. Iskustva država članica pokazuju da širok prostor koji Direktiva ostavlja u pogledu načina implementacije dovodi do različitih nacionalnih modela kriminalizacije, što može uticati na ujednačenu primenu evropskog prava. Upravo zbog toga se ukazuje na potrebu preciznijeg normativnog razgraničenja pojedinih oblika seksualnog iskorišćavanja dece i daljeg približavanja nacionalnih zakonodavstava (Buono, 2020).

Direktiva 2011/93/EU predstavlja jedan od najznačajnijih instrumenata materijalnog krivičnog prava EU u oblasti zaštite dece. Osnovna karakteristika evropskog modela harmonizacije je pomeranje granica krivičnopravne zaštite na čitav lanac seksualnog iskorišćavanja

[87] European Parliamentary Research Service (2024). Combating child sexual abuse – Revising Directive (2011/93/EU) – recast.

dece, posebno u digitalnom okruženju. Predložena revizija iz 2024. godine potvrđuje da će upravo digitalna transformacija kriminaliteta biti osnovni pokretač buduće harmonizacije u ovoj oblasti.

8.1.3.5. Harmonizacija krivičnopravne zaštite od nasilja nad ženama u pravu EU

Usvajanjem Direktive (EU) 2024/1385 o suzbijanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici Evropska unija je prvi put uspostavila zajednički okvir materijalnopravne harmonizacije u oblasti rodno zasnovanog nasilja (Gasmi, 2024). Time je učinjen značajan korak u razvoju materijalnog krivičnog prava EU, budući da zaštita žena od nasilja do tada nije predstavljala samostalnu oblast harmonizacije, već je bila ostvarivana posredno kroz pojedine instrumente koji su uređivali trgovinu ljudima, seksualno iskorišćavanje dece, prava žrtava ili zabranu diskriminacije. Direktiva označava prelazak sa fragmentiranog normativnog pristupa na jedinstven okvir kojim se određeni oblici nasilja nad ženama prvi put uređuju kao posebna kategorija harmonizovanih krivičnih dela na nivou Evropske unije.

Normativni razvoj ove oblasti bio je postepen i u velikoj meri uslovljen razvojem međunarodnih standarda zaštite ljudskih prava. Konvencija Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Istanbulska konvencija) iz 2011. godine uspostavila je prvi sveobuhvatni međunarodni okvir koji rodno zasnovano nasilje određuje kao oblik diskriminacije žena i povredu njihovih osnovnih ljudskih prava. Ratifikacijom se države obavezuju da usklade unutrašnje pravo sa njenim materijalnim i procesnim zahtevima, kako građanskopravnim tako i krivičnopravnim (Baumbach, 2017). Evropska unija je pristupila Konvenciji 2023. godine, čime je dodatno potvrđena potreba da se pojedini njeni standardi prenesu u pravni poredak EU kroz instrumente

sekundarnog prava.[88] Sam pristup Konvenciji nije bio jednostavan. Komisija ga je označila kao ključni prioritet, Savet je dugo bio blokiran, a tek je mišljenje Suda pravde iz oktobra 2021. godine razjasnilo da se odgovarajući obim pristupanja ograničava na pravosudnu saradnju u krivičnim stvarima i na azil i zabranu vraćanja, nakon čega je Savet u februaru 2023. godine zatražio saglasnost Parlamenta, dobio je u maju 2023, a pristupanje je izvršeno primenom pravila o kvalifikovanoj većini (Silva & Tepliakova, 2024). Direktiva 2024/1385, međutim, nije prosto prenela obaveze iz Istanbulske konvencije. Naprotiv, ona ih je prilagodila pravnom okviru EU, posebno ograničenjima koja proizlaze iz člana 83 UFEU, čime je razvijen poseban evropski model harmonizacije rodno zasnovanog nasilja (Nardocci, 2025).

Posebnost ovog modela ogleda se u činjenici da predmet harmonizacije nije određen isključivo vrstom kriminaliteta, već prirodom pravnog dobra koje se štiti. Direktiva 2024/1385 polazi od toga da pojedini oblici nasilja zahtevaju zajedničku evropsku reakciju zato što predstavljaju manifestaciju strukturne nejednakosti između žena i muškaraca i ozbiljno ugrožavaju jednakost, telesnu autonomiju i ljudsko dostojanstvo žena. Nasilje nad ženama ukorenjeno je u rodnoj nejednakosti i predstavlja oblik strukturne diskriminacije žena, čime se opravdavala harmonizacija pojedinih krivičnih dela u ovoj oblasti (Ouwerkerk, 2021). Time rodno zasnovano nasilje postaje samostalni objekt harmonizacije materijalnog krivičnog prava EU, čime se proširuje tradicionalno shvatanje pravnih dobara koja mogu opravdati intervenciju evropskog zakonodavca. Osnov za takav pristup je i član 2

[88] Council Decision (EU) 2023/1076 of 1 June 2023 on the conclusion, on behalf of the European Union, of the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence with regard to matters related to judicial cooperation in criminal matters, asylum and non-refoulement, ST/5523/2023/REV/1.

Ugovora o EU, kojim je ravnopravnost žena i muškaraca uvrštena među vrednosti na kojima EU počiva.

Ovakvo vrednosno polazište određuje i sadržinu harmonizovanih krivičnih dela. Direktiva ne nastoji da harmonizuje sve oblike nasilja nad ženama koji postoje u nacionalnim zakonodavstvima, već samo one oblike za koje postoji dovoljan pravni osnov u Ugovorima i koji zbog svoje prirode predstavljaju naročito ozbiljne povrede osnovnih prava. Harmonizovana krivična dela obuhvataju žensko genitalno sakaćenje, prinudni brak, određene oblik sajber nasilja, kao i više oblika rodno zasnovanog nasilja izvršenog korišćenjem informaciono-komunikacionih tehnologija. Zajedničko obeležje ovih krivičnih dela nije identitet njihovih zakonskih obeležja, već činjenica da predstavljaju različite manifestacije nasilja koje ograničava slobodu odlučivanja žena i narušava njihovu telesnu i psihičku autonomiju.

Jedna od najznačajnijih novina Direktive jeste činjenica da se digitalno nasilje prvi put pojavljuje kao samostalni predmet harmonizacije materijalnog krivičnog prava EU. Evropski zakonodavac polazi od saznanja da se rodno zasnovano nasilje sve češće ostvaruje korišćenjem informaciono-komunikacionih tehnologija, pri čemu digitalno okruženje ne predstavlja samo sredstvo izvršenja tradicionalnih krivičnih dela, već omogućava nastanak novih oblika nasilja koji zahtevaju posebnu krivičnopravnu reakciju. Zbog toga Direktiva kriminalizuje neovlašćeno deljenje intimnih ili manipulisanih intimnih sadržaja, sajber uhođenje, sajber uznemiravanje i javno podsticanje na nasilje ili mržnju usmereno prema ženama putem informaciono-komunikacionih tehnologija. Time se po prvi put na nivou Evropske unije uspostavlja zajednički katalog krivičnih dela koja postoje isključivo u digitalnom prostoru. Pojedini oblici digitalnog nasilja, poput sajber uznemiravanja, dugo nisu bili posebno uređeni nacionaknim krivičnim zakonodavstvima, iako su njihove posledice naročito pogađal žene koje učestvuju u javnom životu.

Slične tendencije uočavaju se i u drugim pravnim sistemima, u kojima su standardi Istanbulske konvencije podstakli izmene nacionalnog zakonodavstva (Gius, 2023). Postavlja se i pitanje da li je za digitalno nasilje nad ženama uopšte potrebna posebna kriminalizacija ili je dovoljno prilagoditi postojeće inkriminacije (Polyzoidou, 2024).

Dok su raniji instrumenti digitalne tehnologije posmatrali prvenstveno kao sredstvo izvršenja već postojećih krivičnih dela, Direktiva 2024/1385 polazi od pretpostavke da digitalno okruženje stvara nove oblike povrede osnovnih prava koji zahtevaju samostalnu kriminalizaciju. Evropski zakonodavac se udaljava od tradicionalnog shvatanja nasilja kao isključivo fizičkog napada i prihvata šire razumevanje seksualnog i rodno zasnovanog integriteta koje obuhvata i ponašanja izvršena u digitalnom prostoru.

Jednako značajno jeste to što Direktiva potvrđuje tendenciju razvoja materijalnog krivičnog prava EU ka integrisanom modelu zaštite. Materijalnopravna kriminalizacija više nije jedini instrument zaštite. Harmonizovana krivična dela predstavljaju samo jedan deo šireg sistema koji obuhvata obaveze država članica u pogledu podrške žrtvama, prevencije, specijalizovanih službi, edukacije i koordinacije nadležnih organa, ali ga u ovoj oblasti dodatno razvija kroz povezivanje krivičnog prava sa politikama rodne ravnopravnosti i zaštite osnovnih prava žena.

Postupak donošenja Direktive 2024/1385 ukazao je i na granice harmonizacije evropskog materijalnog krivičnog prava. Najizraženije neslaganje odnosilo se na pitanje kriminalizacije silovanja. U prvobitnom predlogu Direktive Evropska komisija predvidela je zajedničku definiciju ovog krivičnog dela, zasnovanu na odsustvu slobodno datog pristanka, nastojeći da krivičnopravne standarde Evropske unije približi zahtevima Istanbulske konvencije i savremenom shvatanju seksualne autonomije (Rigotti, 2022).[89] Kao pravni osnov za donošenje Direktive u celini

[89] COM(2022) 105.

Komisija je predložila član 83 stav 1 i član 82 stav 2 UFEU. Prvi je omogućavao utvrđivanje minimalnih pravila o krivičnim delima i sankcijama, dok je drugi predstavljao osnov za usklađivanje određenih pravila o pravima žrtava u krivičnom postupku. U okviru člana 83 stav 1 UFEU Komisija je kriminalizaciju silovanja i genitalnog sakaćenja žena vezala za oblast seksualnog iskorišćavanja žena i dece, a pojedine oblike digitalnog nasilja, uključujući neovlašćeno deljenje intimnog materijala i uznemiravanje putem interneta, za oblast računarskog kriminala. Takvo tumačenje nadležnosti EU izazvalo je raspravu, naročito zbog pitanja da li se silovanje može podvesti pod pojam seksualnog iskorišćavanja žena i dece, kao i zbog činjenice da predložena definicija nije obuhvatala silovanje muškaraca (Rigotti & McGlynn, 2022).

Tokom zakonodavnog postupka deo država članica, među kojima su bile Nemačka i Francuska, osporio je postojanje odgovarajućeg pravnog osnova za harmonizaciju krivičnog dela silovanja (Çelebi et al., 2024). Zbog izostanka saglasnosti, odredba o silovanju nije uključena u konačni tekst Direktive, iako su zadržane određene obaveze država članica u pogledu prevencije silovanja i podrške žrtvama. Ovakav ishod pokazuje da mogućnosti harmonizacije materijalnog krivičnog prava ne zavise samo od potrebe za zajedničkom zaštitom određenih pravnih dobara, već i od granica nadležnosti Evropske unije i mogućnosti postizanja političkog dogovora među državama članicama. Direktiva je tako uspostavila širi okvir za sprečavanje nasilja nad ženama i nasilja u porodici, koji obuhvata krivičnopravnu harmonizaciju, prava i zaštitu žrtava, prevenciju i saradnju nadležnih organa, ali je pitanje usklađivanja nacionalnih zakonodavstava u pogledu definicije silovanja ostalo otvoreno.

Ovakav ishod zakonodavnog postupka izazvao je značajnu raspravu u evropskoj doktrini. Jedan deo autora smatra da je izostavljanje zajedničke definicije silovanja oslabilo normativni domet Direktive i

dovelo u pitanje njenu ambiciju da uspostavi jedinstveni evropski standard zaštite žena od rodno zasnovanog nasilja. Prema ovom shvatanju, zaštita seksualne autonomije predstavlja suštinski element ljudskog dostojanstva i rodne ravnopravnosti, zbog čega bi različiti nacionalni koncepti silovanja mogli dovesti do neujednačenog nivoa zaštite osnovnih prava žena u državama članicama (Rigotti & McGlynn, 2022). Deo autora ukazuje da je ovakav kompromis bio posledica pravnih ograničenja na kojima počiva sistem evropskog materijalnog krivičnog prava. Evropska unija raspolaže samo prenetim nadležnostima, pa harmonizacija nije moguća u oblastima koje nisu obuhvaćene članom 83 UFEU ili drugim odgovarajućim pravnim osnovom (Kettunen, 2015). Posmatrano iz te perspektive, Direktiva 2024/1385 potvrđuje da razvoj evropskog materijalnog krivičnog prava zavisi ne samo od političke volje država članica, već i od granica koje proizlaze iz načela dodeljenih nadležnosti. Upravo zbog toga kompromis postignut tokom pregovora ne predstavlja odustajanje od zaštite žena, već potvrđuje da harmonizacija ostaje uslovljena ustavnom arhitekturom Evropske unije (Braschi, 2025).

Direktiva 2024/1385 predstavlja ilustrativan primer diferenciranog razvoja materijalnog krivičnog prava EU. S jedne strane, ona uspostavlja visok stepen harmonizacije u odnosu na pojedine oblike rodno zasnovanog nasilja, naročito kada je reč o ženskom genitalnom sakaćenju, prinudnom braku i različitim oblicima digitalnog nasilja. S druge strane, pitanje silovanja ostavljeno je nacionalnim zakonodavstvima, čime je potvrđeno da stepen harmonizacije nije jednak u svim oblastima zaštite osnovnih prava. Ovakvo rešenje pokazuje da je razvoj materijalnog krivičnog prava EU već rezultat stalnog usklađivanja između potrebe za zajedničkim evropskim standardima i očuvanja nacionalne krivičnopravne autonomije.

Direktivom 2024/1385 rodno zasnovano nasilje je prvi put priznato kao samostalni objekt harmonizacije evropskog materijalnog krivičnog prava. Time je Evropska unija proširila tradicionalni katalog pravnih dobara koja opravdavaju zajedničku krivičnopravnu intervenciju, povezujući zaštitu ljudskog dostojanstva, rodne ravnopravnosti i telesne autonomije sa razvojem zajedničkog evropskog krivičnopravnog prostora.

8.1.4. Krivična dela protiv javnog zdravlja u pravu Evropske unije

8.1.4.1. Javno zdravlje kao predmet krivičnopravne zaštite u EU

Zaštita javnog zdravlja predstavlja jednu od oblasti u kojima su nadležnosti Evropske unije ograničene. Član 168 UFEU polazi od načela da su države članice primarno odgovorne za organizaciju i pružanje zdravstvene zaštite, dok je uloga EU komplementarna i uključuje podršku nacionalnim zdravstvenim politikama, ali pritom ne može da ostvaruje sopstvene ciljeve (Kohli, 2018). Ta granica je izričito izražena, jer je harmonizacija zakona i drugih propisa država članica u ovoj oblasti isključena, a izuzeci od te zabrane dopušteni su samo u oblastima taksativno nabrojanim u članu 168 stav 4 UFEU, koje se tiču zajedničkih bezbednosnih problema, kakvo je utvrđivanje visokih standarda kvaliteta i bezbednosti lekova i medicinskih sredstava (Seitz, 2023). Horizontalna obaveza da se visok nivo zaštite zdravlja ljudi obezbedi u svim politikama i aktivnostima EU ne menja to ograničenje. Član 168 stav 1 UFEU zahteva da se taj nivo osigura pri utvrđivanju i sprovođenju politika i aktivnosti EU, ali se time nadležnost ne proširuje (Kohli, 2018).

Za oblast krivičnih dela protiv javnog zdravlja dovoljno je konstatovati da se nadležnost EU u ovoj materiji ne izvodi iz zdravstvene politike, već iz posebnog osnova iz člana 83 stav 1 UFEU, koji nedozvoljenu trgovinu

opojnim drogama izričito navodi među oblastima posebno teškog kriminaliteta sa prekograničnom dimenzijom. Time je već na ustavnom nivou potvrđeno da se zaštita javnog zdravlja krivičnopravnim sredstvima u pravu EU ne ostvaruje kroz zdravstvenu politiku, već kroz politiku suzbijanja kriminaliteta.

Razvoj evropskih integracija pokazao je da pojedini oblici kriminaliteta mogu istovremeno predstavljati ozbiljnu pretnju javnom zdravlju, bezbednosti građana i funkcionisanju prostora slobode, bezbednosti i pravde (Makri et al, 2024). Liberalizacija kretanja ljudi, robe i kapitala, zajedno sa ukidanjem unutrašnjih graničnih kontrola u okviru Šengenskog prostora, doprinela je intenziviranju prekogranične trgovine opojnim drogama, što je zahtevalo koordinisan odgovor na nivou EU. Za razliku od drugih oblasti zaštite javnog zdravlja, harmonizacija u ovom slučaju nije zasnovana prvenstveno na zdravstvenoj politici, već na potrebi zajedničkog suzbijanja organizovanog kriminala i obezbeđivanja visokog nivoa bezbednosti u prostoru slobode, bezbednosti i pravde. U literaturi se u vezi s tim ukazuje da je pristup EU u ovoj oblasti pretežno bezbednosni, da droge posmatra kao pretnju istovremeno pojedinačnim i kolektivnim interesima u Evropi, i to u okviru sistema zasnovanog na konvencijama Ujedinjenih nacija iz 1961,[90] 1971.[91] i 1988.[92] godine (Olmeda, 2019).

Predmet krivičnopravne zaštite u pravu EU nije javno zdravlje u najširem smislu, već oni oblici ponašanja koji zbog svoje prekogranične prirode zahtevaju zajednički zakonodavni odgovor. Harmonizacija krivičnog prava ne obuhvata sve radnje koje mogu ugroziti zdravlje ljudi, već se ograničava na minimalna zajednička pravila o definisanju krivičnih dela i sankcija u oblasti nedozvoljene trgovine opojnim

[90] Jedinstvena konvencija o opojnim drogama.
[91] Konvencija o psihotropnim supstancama
[92] Konvencija UN protiv nezakonitog prometa opojnih droga i psihotropnih supstanci.

drogama. Opravdanje za intervenciju EU tako ne proizlazi iz nadležnosti u oblasti zdravstva, već iz transnacionalnog karaktera zaštićenog interesa, koji se izdvaja kao jedan od kriterijuma legitimnosti krivičnog prava EU (Öberg, 2021).

Savremeni razvoj evropskog tržišta opojnih droga dodatno je potvrdio opravdanost ovakvog pristupa. Evropsko tržište karakteriše porast proizvodnje sintetičkih droga, širenje novih psihoaktivnih supstanci, intenzivna upotreba digitalnih komunikacionih platformi i kriptotržišta, kao i sve veća uključenost transnacionalnih organizovanih kriminalnih grupa, što dovodi do situacije u kojoj nacionalni sistemi kontrole sve teže mogu samostalno odgovoriti na brzo prilagođavanje ilegalnog tržišta (Caunic & Prelipcean, 2011).

Poseban izazov predstavljale su nove psihoaktivne supstance koje su, zbog stalnih promena hemijske strukture, često izbegavale postojeće sisteme međunarodne i nacionalne kontrole. Upravo je zbog toga EU razvila fleksibilniji sistem procene rizika i uključivanja novih psihoaktivnih supstanci u postojeći krivičnopravni okvir. Taj sistem počiva na ranom upozoravanju. Mehanizam kontrole uspostavljena je 1997. godine Zajedničkom akcijom 97/396/JHA, a ojačan 2005. godine Odlukom Saveta 2005/387/JHA, koja predviđa procenu rizika u pogledu novih psihoaktivnih supstanci kako bi se na njih mogle primeniti mere kontrole koje važe za opojne droge i psihotropne supstance (Hughes & Griffiths, 2014). Na osnovu Uredbe Saveta 302/93 sistemom je koordinisao Evropski centar za praćenje droga i zavisnosti od droga (EMCDDA), u bliskoj saradnji sa Evropolom, a njegova svrha je brzo otkrivanje novih supstanci, procena povezanih rizika i odgovor na javnozdravstvene i socijalne opasnosti koje one stvaraju (Kelleher et al.,

2023).[93] Sistem je i sam pod pritiskom vremena, jer između identifikacije supstance i procene rizika i njenog uključivanja u liste zabranjenih supstanci uvek postoji vremenski odmak, a do trenutka kada molekul bude uključen u listu, u prodaji se često već pojavi drugi (Pantano et al., 2019).[94] U institucionalnom smislu, izmene su išle u pravcu jačanja mandata EMCDDA i njenog preoblikovanja od 2024. godine u Agenciju Evropske unije za droge (Gallegos, 2024).

Razvoj materijalnog krivičnog prava EU u ovoj oblasti pokazuje da se harmonizacija zasniva na oceni da nedozvoljena trgovina opojnim drogama predstavlja oblik posebno teškog prekograničnog kriminaliteta čije efikasno suzbijanje zahteva zajednička minimalna pravila o krivičnim delima i sankcijama.

8.1.4.2. Harmonizacija krivičnih dela nedozvoljene trgovine narkoticima u pravu EU

Za razliku od većine drugih oblasti harmonizacije koje su nastale nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, zajednički krivičnopravni okvir za suzbijanje nedozvoljene trgovine opojnim drogama uspostavljen je još u okviru nekadašnjeg trećeg stuba Evropske unije,

[93] Postupak je trostepen, rano upozoravanje, procena rizika i mere kontrole. Nacionalne kontaktne tačke dostavljaju Evropolu i EMCDDA podatke o proizvodnji, prometu i upotrebi novih supstanci, na osnovu kojih se sačinjava zajednički izveštaj koji obuhvata i podatke o hemijskom sastavu, umešanosti organizovanog kriminala, zdravstvenim i socijalnim rizicima, kao i o tome da li je supstanca već pod kontrolom u nekoj od država članica; na osnovu tog izveštaja Savet može zatražiti procenu rizika, koju priprema EMCDDA, upravo zato da bi se mere kontrole predviđene za opojne droge i psihotropne supstance mogle primeniti i na nove psihoaktivne supstance. Nakon što agencija podnese početni izveštaj, Komisija ima dve nedelje da od EMCDDA zatraži procenu potencijalnih rizika, koja se dostavlja u roku od šest nedelja, a na osnovu tog izveštaja Komisija može predložiti stavljanje supstance pod kontrolu.

[94] Razmere problema potvrđuje i podatak da je EMCDDA do 2019. godine evidentirala više od 730 novih psihoaktivnih supstanci, dok je istovremeno ukupan broj supstanci pod međunarodnom kontrolom znatno manji (Varì et al., 2020).

kada je saradnja u krivičnim stvarima počivala na međuvladinom modelu odlučivanja. Okvirna odluka Saveta 2004/757/JHA zadržala je karakter instrumenta minimalne harmonizacije, čiji je cilj bio utvrđivanje minimalne odredbe o elementima krivičnih dela i kaznama u oblasti nedozvoljene trgovine drogom (Nicolae, 2010).[95] Ta okolnost u velikoj meri određuje i prirodu harmonizacije u ovoj oblast. Za razliku od novijih direktiva koje detaljnije uređuju pojedina pitanja materijalnog krivičnog prava, Okvirna odluka zadržala je karakter instrumenta minimalne harmonizacije, čiji cilj nije bio stvaranje jedinstvenog evropskog krivičnog dela, već uspostavljanje zajedničkog minimuma kriminalizacije neophodnog za efikasnu prekograničnu saradnju država članica

Još pre nego što je Evropska unija stekla izričitu nadležnost za donošenje propisa iz oblasti materijalnog krivičnog prava, upravo je međunarodni karakter ilegalnog tržišta droga ukazivao na ograničenja isključivo nacionalnog pristupa. Organizovane kriminalne grupe deluju preko državnih granica, koriste različite pravne režime za proizvodnju, tranzit i distribuciju opojnih droga i iskorišćavaju razlike između nacionalnih zakonodavstava. Zbog toga efikasno suzbijanje ovakvog oblika kriminaliteta nije bilo moguće ostvariti isključivo kroz međunarodnu policijsku ili pravosudnu saradnju, već je zahtevalo i određeni stepen usklađivanja materijalnog krivičnog prava država članica (Guillain, 2010). Usklađivanje je pritom bilo i nužan uslov za funkcionisanje mehanizama uzajamnog priznanja. Evropski nalog za hapšenje pretpostavlja da je delo za koje se traži izručenje kažnjivo u obe države, pa razlike u opisu bića krivičnog dela, kakvo je, primera radi, postupanje sa dizajnerskim drogama, neposredno pogađaju i tu formu saradnje (Zając, 2021).

[95] Directive (EU) 2017/2103 of the European Parliament and of the Council of 15 November 2017 amending Council Framework Decision 2004/757/JHA in order to include new psychoactive substances in the definition of "drug".

Istovremeno, evropski zakonodavac nije nastojao da izgradi jedinstvenu politiku prema drogama niti da harmonizuje sva pitanja povezana sa proizvodnjom, prometom ili upotrebom opojnih droga, već je želeo da materijalno krivično pravo EU postane sredstvo za obezbeđivanje zajedničkog minimalnog nivoa krivičnopravne zaštite od transnacionalnog kriminaliteta (Obokata & Payne, 2012).

Izbor instrumenta harmonizacije dodatno potvrđuje ovakav pristup. Okvirna odluka nije sadržala detaljna pravila o svim elementima bića krivičnih dela niti je propisivala jedinstvenu kaznenu politiku. Države članice bile su obavezne da postignu određeni rezultat, ali su zadržale široku slobodu u izboru zakonodavnih rešenja kojima će taj rezultat ostvariti. Posledica takvog modela jeste da su nacionalna zakonodavstva i nakon harmonizacije zadržala značajne razlike u strukturi krivičnih dela, definisanju pojedinih pojmova i sistemu sankcija. Zato se konstatuje da zakonodavstvo u oblasti opojnih droga u EU nije uniformno i da se razlikuje od države do države, a da se te razlike odražavaju i na različito postupanje nadležnih organa, na način primene prava, kao i na prioritete i sredstva koja se izdvajaju za pojedine probleme (Nicolae, 2010).

Ograničeni dometi ovakvog pristupa potvrđeni su i u evaluacijama Evropske komisije. Već u Izveštaju o primeni Okvirne odluke iz 2009. godine Komisija je ukazala da su osnovna ponašanja obuhvaćena Okvirnom odlukom već bila kriminalizovana u zakonodavstvima većine država članica,[96] pre svega kao posledica obaveza koje proizlaze iz međunarodnih konvencija Ujedinjenih nacija, zbog čega neposredni normativni uticaj Okvirne odluke na nacionalna zakonodavstva nije bio izražen, dok su razlike u formulisanju pojedinih elemenata bića krivičnih dela ostale značajne. Ocena Okvirne odluke u svetlu te evaluacije izneta

[96] European Commission. (2009). *Report from the Commission based on Article 9 of Council Framework Decision 2004/757/JHA* (COM(2009) 669 final).

je i u literaturi, gde se preispituju kako legitimnost tako i svrsishodnost tog instrumenta prema ciljevima koje je trebalo da ostvari (Guillain, 2010).[97]

Ni nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona evropski zakonodavac nije smatrao potrebnim da Okvirnu odluku zameni novom direktivom. Umesto toga izvršena je, u suštini, samo jedna izmena, i to u delu koji se odnosi na definiciju droge, Direktivom 2017/2103, čiji je jedini predmet bio da se nove psihoaktivne supstance uključe u tu definiciju (Varì et al., 2020). Time je potvrđeno da se osnovni model minimalne harmonizacije smatrao dovoljno fleksibilnim da odgovori razvoju ilegalnog tržišta droga, pri čemu je zakonodavna intervencija bila usmerena na prilagođavanje postojećeg sistema novim pojavnim oblicima kriminaliteta, a ne na njegovu suštinsku rekonstrukciju.

Okvirna odluka polazi od funkcionalnog modela kriminalizacije. Predmet harmonizacije nije jedno određeno krivično delo niti jedinstven zakonski opis kažnjivog ponašanja, već skup aktivnosti koje zajedno čine lanac nezakonite proizvodnje i prometa opojnim drogama. Umesto da definiše jedno krivično delo nedozvoljene trgovine drogom, član 2 Okvirne odluke obavezuje države članice da kriminalizuju čitav niz međusobno povezanih aktivnosti, proizvodnju, preradu, ekstrakciju, pripremanje, nuđenje, nuđenje na prodaju, stavljanje u promet, prodaju, isporuku pod bilo kojim uslovima, posredovanje, otpremanje, otpremanje u tranzitu, prevoz, uvoz i izvoz droga; uzgoj opijumskog

[97] Još izraženija ocena sadržana je u evaluativnoj studiji pripremljenoj za Evropsku komisiju 2013. godine, u kojoj se zaključuje da je Okvirna odluka doprinela uspostavljanju zajedničkog referentnog okvira za države članice, ali da nije dovela do značajnijeg približavanja nacionalnih krivičnih zakonodavstava niti do ujednačavanja kaznene politike. Njena najveća vrednost ogleda se u utvrđivanju minimalnih standarda kriminalizacije koji predstavljaju osnov za efikasniju pravosudnu saradnju, a ne u stvaranju jedinstvenog evropskog sistema krivičnopravne zaštite. European Commission. (2013). *Report on the evaluation of the transposition and impacts of Framework Decision 2004/757/JHA on illicit drug trafficking*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

maka, biljke koke i biljke kanabisa; posedovanje ili kupovinu droga u cilju obavljanja neke od navedenih delatnosti; kao i proizvodnju, transport ili distribuciju prekursora uz svest da će biti upotrebljeni u nezakonitoj proizvodnji ili prometu droga.

Sam pojam droga Okvirna odluka ne definiše autonomno, već upućivanjem na supstance obuhvaćene Jedinstvenom konvencijom o opojnim drogama iz 1961. godine, sa izmenama iz 1972, i Konvencijom o psihotropnim supstancama iz 1971. godine. U literaturi se u vezi s tim ukazuje da je za utvrđivanje normativnog značenja pojma „nedozvoljene trgovine" potrebno osloniti se na konvencije Ujedinjenih nacija (Guillain, 2010), a da kontrolni sistem EU i sam počiva na tim konvencijama (Olmeda, 2019). Time je i u pogledu pojma zaštićenog dobra materijalno krivično pravo EU ostalo vezano za međunarodni sistem.

Ovako široko postavljen katalog radnji izvršenja pokazuje da EU nije harmonizovala pojedinačne pojavne oblike, već ekonomsku infrastrukturu nezakonitog tržišta droga. Svaka od navedenih radnji predstavlja određenu fazu u lancu proizvodnje i distribucije, pri čemu njihova kriminalizacija ima za cilj da onemogući funkcionisanje organizovanih kriminalnih mreža u celini. Iz perspektive evropskog zakonodavca, pravni značaj pojedine radnje ne proizlazi iz njenog formalnog mesta u nacionalnom krivičnom zakonodavstvu, već iz njenog doprinosa održavanju ilegalnog tržišta droga. Upravo zbog toga Okvirna odluka ne pravi razliku između radnji koje pojedina nacionalna zakonodavstva tretiraju kao osnovne ili kvalifikovane oblike dela, niti zahteva da one budu uređene kroz jedinstvenu inkriminaciju. Državama članicama ostavljena je sloboda da navedena ponašanja sistematizuju u skladu sa sopstvenim krivičnim pravom, pod uslovom da sva ponašanja obuhvaćena članom 2 budu efikasno kriminalizovana (Vaško et al., 2025). Posledica toga jeste da ista ponašanja u pojedinim državama članicama mogu biti uređena kroz jedno krivično delo, u drugima kroz

više posebnih inkriminacija, dok se razlikuju i njihova sistematika, kvalifikovani oblici i odnos prema drugim krivičnim delima (Nicolae, 2010).

Posebno je značajno što harmonizacija nije ograničena samo na neposredne izvršioce. Član 3 Okvirne odluke obavezuje države članice da urede i podstrekavanje, pomaganje i saučesništvo u izvršenju krivičnih dela iz člana 2, kao i pokušaj izvršenja većine predviđenih radnji. Time evropski zakonodavac polazi od realnosti organizovanog kriminaliteta, u kojem različiti učesnici obavljaju specijalizovane funkcije, dok neposredni izvršilac često predstavlja samo jednu kariku u kriminalnom lancu. Inkriminacija različitih oblika učešća omogućava da se krivičnopravna odgovornost proširi na organizatore, finansijere, posrednike i druga lica čije delovanje omogućava funkcionisanje međunarodnih mreža trgovine drogama.

Sistem sankcija sledi isti model minimalnih standarda. Okvirna odluka ne harmonizuje vrste i visinu kazni, već zahteva da krivična dela iz člana 2 budu kažnjiva kaznom zatvora od najmanje jedne do tri godine; da za slučajeve velikih količina droge ili droga koje su među najštetnijim po zdravlje maksimalna zaprećena kazna bude od najmanje pet do deset godina; te da krivično delo koje je počinjeno u okviru kriminalne organizacije bude kažnjivo kaznom zatvora od najmanje deset godina. Reč je o minimalnim pragovima maksimalnih zaprećenih kazni. Pored kazni zatvora, Okvirna odluka predviđa i odgovornost pravnih lica, ali, kao i u drugim instrumentima ove oblasti, ne propisuje jedinstveni model odgovornosti, već ostavlja državama članicama da odluče o njenom krivičnopravnom, upravnopravnom ili drugom karakteru.

Granice harmonizacije određene su jednako jasno kao i njen predmet. Član 2 stav 2 izričito propisuje da se Okvirna odluka ne primenjuje na ponašanja koja se odnose isključivo na ličnu potrošnju opojnih droga, kako je određena nacionalnim zakonodavstvom (Nicolae, 2010). Ovo

predstavlja jednu od najznačajnijih odredaba celog instrumenta, jer potvrđuje da EU nije preuzela nadležnost za uređivanje nacionalne politike prema korisnicima droga. Time su pitanja posedovanja za sopstvenu upotrebu, dekriminalizacije, administrativnih sankcija ili zdravstvenih mera ostavljena u nadležnosti država članica. Međutim, među državama članicama postoje duboke razlike u razumevanju svrhe krivičnopravne intervencije prema korisnicima opojnih droga. Dok pojedine države i dalje primenjuju represivni model zasnovan na krivičnom kažnjavanju posedovanja za sopstvenu upotrebu, druge su se opredelile za dekriminalizaciju ili administrativni pristup, polazeći od toga da zavisnost prvenstveno predstavlja javnozdravstveni problem (Tomaz et al., 2023). U uporednim pregledima razlikuju se de facto i de iure depenalizacija, dekriminalizacija sa građanskim ili administrativnim sankcijama i dekriminalizacija bez ikakvih sankcija (Stevens et al., 2021), a kao primer izričite dekriminalizacije upotrebe droga izdvaja se Portugalija (Greenwald, 2009). Evropski zakonodavac nije pokušao da prevaziđe te razlike nametanjem jedinstvenog modela, već ih je prihvatio kao legitimnu posledicu različitih nacionalnih krivičnopravnih i javnozdravstvenih politika.

Na tom pitanju najjasnije se uočava razlika između evropske harmonizacije i nacionalnog krivičnog zakonodavstva. Dok države članice uređuju celokupnu politiku prema opojnim drogama, uključujući posedovanje, upotrebu, prevenciju i lečenje zavisnosti, EU interveniše isključivo u onom delu koji neposredno utiče na funkcionisanje ilegalnog tržišta. Predmet harmonizacije nije droga kao takva niti odnos pojedinca prema drogi, već organizovana kriminalna delatnost koja omogućava njenu nezakonitu proizvodnju i distribuciju.

Granice harmonizacije potvrđuje i praksa Suda pravde EU. U predmetu *JI* (C-634/18) Sud je razmatrao tumačenje pojma „velike količine droge“ kao kvalifikatorne okolnosti iz člana 4 Okvirne odluke, u

vezi sa članom 2 stav 1 tačka (c) i članovima 20, 21 i 49 Povelje.[98] Sud je zaključio da te odredbe ne sprečavaju državu članicu da posedovanje velike količine opojnih droga kvalifikuje kao krivično delo i kada je učinjeno radi sopstvene potrošnje i kada je učinjeno radi nedozvoljene trgovine, ali da tumačenje pojma „velike količine" ostaje, za svaki pojedini slučaj, stvar nacionalnih sudova, pod uslovom da je takvo tumačenje razumno predvidivo (Tkaczyk-Rymanowska, 2021). Okvirna odluka time ne zahteva jedinstveno određivanje tog pojma na nivou EU, već državama članicama ostavlja slobodu da ga definišu u skladu sa sopstvenim pravnim sistemom, uz poštovanje načela zakonitosti i pravne sigurnosti. Međutim, različita tumačenja tog pojma postoje u nacionalnoj sudskoj praksi, kao i teškoće da se ono unapred razumno predvidi (Banasik, 2021). Isti zaključak proizlazi i iz odredbe člana 2 stav 1 tačka (d), koja za kriminalizaciju postupanja sa prekursorima izričito zahteva svest učinioca da će oni biti upotrebljeni u nezakonitoj proizvodnji ili prometu droga. Sudska praksa, u celini, ne širi obim harmonizacije, već potvrđuje da je njena svrha uspostavljanje zajedničkog minimuma.

Najizraženije razlike uočavaju se u oblasti kaznene politike, i to već na nivou zakonom propisanih pragova za kvalifikovane oblike dela, koji se od države do države znatno razlikuju. Razlike postoje i u sudskoj praksi u uporedivim činjeničnim situacijama, a odnose se na procenu značaja količine droge, vrednovanje uloge učinioca u kriminalnoj aktivnosti, primenu otežavajućih okolnosti i izbor vrste i visine sankcije (Tomaz et al., 2023). Takvi rezultati potvrđuju da zajednički minimalni kazneni okviri nisu doveli do konvergencije kaznene politike, već da je ona i dalje u najvećoj meri određena nacionalnim krivičnopravnim tradicijama i sudskom praksom. Treba imati u vidu i ograničenja takvih poređenja, jer se podaci o drogama prikupljaju po različitim metodologijama i

[98] Predmet C-634/18, *JI*, ECLI:EU:C:2020:455.

odražavaju različite prioritete nacionalnih organa (Raineri & Strazzari, 2023), a uporedni pregledi kriminaliteta i statistike zavise od toga kako su krivična dela definisana i registrovana u pojedinim sistemima (Jehle & Harrendorf, 2010).

Činjenica da harmonizacija nije dovela do značajnijeg približavanja nacionalnih krivičnih zakonodavstava ne znači da njen cilj nije ostvaren. Osnovna vrednost Okvirne odluke ogleda se u uspostavljanju zajedničkog minimalnog normativnog okvira za kriminalizaciju nedozvoljene trgovine drogama. Takav pristup omogućio je da evropski standardi budu inkorporirani u nacionalna zakonodavstva bez potrebe za njihovom suštinskom rekonstrukcijom, pri čemu su države članice zadržale sopstvena rešenja u pogledu sistematike krivičnih dela, kaznene politike i drugih pitanja koja nisu bila predmet harmonizacije. Iskustvo harmonizacije u oblasti nedozvoljene trgovine opojnim drogama potvrđuje da se evropsko materijalno krivično pravo razvija kroz kombinaciju minimalne harmonizacije i uzajamnog priznavanja. Ta dva mehanizma nisu konkurentna, već komplementarna, harmonizacija uspostavlja zajedničke minimalne standarde kriminalizacije, dok uzajamno priznanje omogućava njihovo efikasno funkcionisanje u prostoru slobode, bezbednosti i pravde (Buneci, 2025).

Okvirna odluka ostvarila je prvenstveno integrativnu, a znatno manje harmonizujuću funkciju. Njena najveća vrednost ne ogleda se u stvaranju jedinstvenih evropskih krivičnopravnih standarda, već u uspostavljanju zajedničkog minimalnog jezgra kriminalizacije koje je omogućilo međusobno poverenje država članica u oblasti suzbijanja nedozvoljene trgovine drogama. To predstavlja i jednu od osnovnih karakteristika prve faze razvoja evropskog materijalnog krivičnog prava. Za razliku od novijih direktiva, kojima se detaljnije harmonizuju pojedina obeležja krivičnih dela, odgovornost pravnih lica ili minimalni kazneni okviri, Okvirna odluka pokazuje da u određenim oblastima efikasna evropska

saradnja može biti ostvarena i bez visokog stepena normativne unifikacije. U tom smislu, njen značaj prevazilazi oblast trgovine opojnim drogama i predstavlja važan pokazatelj granica do kojih harmonizacija materijalnog krivičnog prava može doprineti ostvarivanju ciljeva prostora slobode, bezbednosti i pravde.

8.1.5. Krivična dela protiv informacionog društva

8.1.5.1. Informaciono društvo kao predmet krivičnopravne zaštite u EU

Razvoj informaciono-komunikacionih tehnologija uslovio je nastanak novih društvenih odnosa čije funkcionisanje postaje od suštinskog značaja za savremeno društvo. Digitalizacija privrede, javne uprave i svakodnevnih društvenih aktivnosti dovela je do toga da informacioni sistemi i računarski podaci predstavljaju osnovnu infrastrukturu za ostvarivanje ekonomskih, političkih i društvenih funkcija. Njihova bezbednost više nije isključivo tehničko pitanje, već postaje jedno od ključnih pitanja pravne zaštite i očuvanja javnog interesa (Clough, 2015; Zdravković & Jovanović, 2026).

Pojam informacionog društva ne označava samo široku primenu informaciono-komunikacionih tehnologija, već društveni model u kojem stvaranje, obrada, razmena i korišćenje informacija predstavljaju osnovni pokretač ekonomskog razvoja i društvenih procesa. U takvom okruženju informacioni sistemi postaju neophodan preduslov funkcionisanja finansijskih tržišta, energetskih i saobraćajnih mreža, zdravstvenog sistema, elektronske uprave i gotovo svih oblika privrednog poslovanja. Protivpravni napadi na njih više ne ugrožavaju samo pojedinačne korisnike ili vlasnike informacionih sistema, već mogu

proizvesti ozbiljne posledice po funkcionisanje čitavog društva i unutrašnjeg tržišta Evropske unije (Nasheri, 2003).

Ovakve promene uticale su i na transformaciju krivičnopravne zaštite. Dok su prve inkriminacije računarskog kriminaliteta bile usmerene prvenstveno na zaštitu individualnih interesa, poput imovine ili tajnosti podataka, savremeno evropsko krivično pravo polazi od toga da su poverljivost, integritet i dostupnost informacionih sistema i računarskih podataka samostalne vrednosti koje zaslužuju posebnu krivičnopravnu zaštitu (Matić Bošković & Kostić, 2026). Time se informaciono društvo postepeno afirmiše kao novo evropsko pravno dobro, čija zaštita prevazilazi okvire pojedinačnih nacionalnih interesa i postaje pitanje zajedničke bezbednosti i nesmetanog funkcionisanja unutrašnjeg tržišta (Öberg et al., 2021).

Posebna specifičnost ove oblasti proizlazi iz činjenice da informacioni sistemi funkcionišu u prostoru koji je po svojoj prirodi transnacionalan. Za razliku od većine tradicionalnih oblika kriminaliteta, kod kojih su mesto izvršenja i nastupanje posledice uglavnom teritorijalno povezani, napadi na informacione sisteme često se planiraju, izvršavaju i proizvode posledice u više država istovremeno (Nasheri, 2003). Takva obeležja sajber (računarskog) kriminaliteta značajno umanjuju efikasnost isključivo nacionalnih krivičnopravnih odgovora i stvaraju potrebu za usklađenim međunarodnim i evropskim standardima kriminalizacije (Lloyd, 2017). Regulativa Evropske unije u ovoj oblasti od početka poseduje dvostruku prirodu, unutrašnju, usmerenu na harmonizaciju standarda među državama članicama, i spoljnu, koja se ogleda u nastojanju EU da svoje standarde sajber bezbednosti projektuje i van sopstvenih granica, kroz saradnju sa trećim državama i međunarodnim instrumentima poput Budimpeštanske konvencije (Fahey, 2014). Upravo prekogranična priroda ovih krivičnih dela predstavlja jedan od osnovnih razloga zbog kojih je Evropska unija ovu oblast uvrstila među

posebno teške oblike kriminaliteta iz člana 83 stav 1 UFEU, za koje je moguće uspostaviti minimalna pravila o definisanju krivičnih dela i sankcija (Öberg et al., 2021).

Razvoj informacionog društva doveo je do promene shvatanja funkcije krivičnog prava. Krivičnopravna zaštita više nije usmerena isključivo na sankcionisanje posledica izvršenih napada, već sve više dobija preventivnu dimenziju kroz zaštitu poverenja u digitalno okruženje i obezbeđivanje nesmetanog funkcionisanja informacionih sistema. Time krivično pravo postaje jedan od instrumenata ostvarivanja šire evropske politike digitalne bezbednosti, zaštite podataka i otpornosti kritične infrastrukture. Iako ti regulatorni režimi imaju različite ciljeve i pravnu prirodu, zajednički im je cilj očuvanje sigurnog digitalnog prostora kao jednog od osnovnih preduslova funkcionisanja savremenog evropskog društva (Sieber et al., 2018).

Posmatrano sa stanovišta razvoja evropskog materijalnog krivičnog prava, zaštita informacionog društva predstavlja jednu od prvih oblasti u kojoj je Evropska unija izgradila relativno zaokružen sistem harmonizovanih krivičnopravnih pravila. Razlozi za to ne proizlaze samo iz intenziteta i sofisticiranosti sajber kriminaliteta, već pre svega iz činjenice da bezbednost informacionih sistema predstavlja neophodan preduslov ostvarivanja brojnih drugih politika Evropske unije, uključujući funkcionisanje unutrašnjeg tržišta, zaštitu kritične infrastrukture i očuvanje prostora slobode, bezbednosti i pravde (Zdravković & Jovanović, 2026). Upravo zbog toga informaciono društvo danas predstavlja jedno od karakterističnih evropskih pravnih dobara čija se zaštita sve više ostvaruje kroz zajedničke standarde materijalnog krivičnog prava.

8.1.5.2. Normativni razvoj zaštite informacionog društva u pravu EU

Normativni razvoj krivičnopravne zaštite informacionog društva u Evropskoj uniji predstavlja primer postepenog prelaska od međunarodnih standarda ka autonomnom razvoju materijalnog krivičnog prava EU. Ova oblast je najpre oblikovana u okviru Saveta Evrope. Budimpeštanska konvencija o visokotehnološkom kriminalu iz 2001. godine uspostavila je prve međunarodno prihvaćene standarde kriminalizacije protivpravnih napada na računarske sisteme i podatke, pravila o procesnim ovlašćenjima i međunarodnoj saradnji, čime je stvoren zajednički normativni okvir koji je Evropska unija kasnije preuzela i dalje razvijala kroz sopstvene instrumente harmonizacije.[99] Konvencija i danas ostaje najznačajniji međunarodni instrument u ovoj oblasti, potvrđen od skoro svih evropskih država i više neevropskih nadležnosti (Lloyd, 2017).

Prvi instrument Evropske unije kojim je izvršena harmonizacija ove oblasti bila je Okvirna odluka Saveta 2005/222/JHA o napadima na informacione sisteme, kojom su države članice bile obavezane da urede osnovne oblike neovlašćenog pristupa informacionim sistemima, nezakonitog ometanja rada sistema i oštećenja ili brisanja računarskih podataka.[100] Budući da su okvirne odluke bile instrument međuvladine saradnje u okviru nekadašnjeg trećeg stuba, one nisu omogućavale punu harmonizaciju nacionalnih zakonodavstava niti efikasan nadzor nad njihovim sprovođenjem, a ubrzani tehnološki razvoj, sve veća upotreba botnet mreža i profesionalizacija organizovanog visokotehnološkog kriminaliteta ubrzo su pokazali da postojeći okvir više ne odgovara prirodi novih bezbednosnih izazova.

[99] Konvencija Saveta Evrope o visokotehnološkom kriminalu (Budimpeštanska konvencija), CETS, br. 185, 2001.
[100] Council Framework Decision 2005/222/JHA of 24 February 2005 on attacks against information systems.

Stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona otvorena je nova faza razvoja ove oblasti. Članom 83 stav 1 UFEU računarski kriminalitet je izričito svrstan među posebno teške oblike kriminaliteta sa prekograničnom dimenzijom (Öberg et al, 2021). Na toj osnovi usvojena je Direktiva 2013/40/EU o napadima na informacione sisteme,[101] kojom je zamenjena Okvirna odluka 2005/222/JHA. Cilj Direktive je približavanje krivičnog zakonodavstva država članica u ovoj oblasti kroz utvrđivanje minimalnih pravila o definisanju krivičnih dela i odgovarajućih krivičnopravnih sankcija, uz unapređenje saradnje nadležnih organa, uključujući i stručne agencije i tela EU, kao što su Evrodžast, Evropol sa svojim Evropskim centrom za sajber kriminalitet i Evropska agencija za bezbednost mreža i informacija (Zdravković & Jovanović, 2026). Evropska komisija je u obrazloženju predloga direktive ukazala da postojeći okvir nije dovoljno efikasan zbog različitih nacionalnih rešenja, ograničenog obima harmonizacije i pojave novih oblika visokotehnološkog kriminaliteta koji ugrožavaju kritičnu informacionu infrastrukturu Evropske unije, i posebno naglasila potrebu za usklađivanjem minimalnih elemenata bića krivičnih dela, uvođenjem strožih sankcija za kvalifikovane oblike napada, unapređenjem odgovornosti pravnih lica i jačanjem prekogranične saradnje (Berdud, 2022). Direktiva je time predstavljala kvalitativni iskorak, jer harmonizacija obuhvatila i sankcije, kvalifikovane oblike izvršenja, odgovornost pravnih lica i institucionalne mehanizme saradnje. Ta rešenja ubrzo su poslužila i kao model van granica EU, pa se Direktiva često navodi i kao potencijalni uzor za međunarodnu harmonizaciju osnovnih sajber krivičnih dela (Haase, 2015).

Ocena uspešnosti ovog regulatornog modela nije jednoznačna. U izveštaju iz 2017. godine o sprovođenju Direktive Komisija je ocenila da

[101] Directive 2013/40/EU of the European Parliament and of the Council of 12 August 2013 on attacks against information systems and replacing Council Framework Decision 2005/222/JHA.

su države članice u velikoj meri preduzele potrebne mere za njenu transpoziciju, pre svega kroz izmene krivičnih zakonika i drugih propisa, racionalizaciju postupaka i uspostavljanje ili unapređenje mehanizama saradnje, uz razlike u pogledu pojedinih definicija, kvalifikovanih oblika krivičnih dela i visine zaprećenih kazni, i zaključila da Direktiva predstavlja odgovarajući pravni okvir za zajednički odgovor na napade na informacione sisteme (Kuhl, 2017).[102] Ta ocena je, međutim, delom relativizovana kasnijom praksom. Evropska komisija je protiv više država članica pokrenula postupke zbog nepotpune ili netačne transpozicije, konkretno u pogledu nivoa zaprećenih kazni, kriminalizacije nezakonitog presretanja podataka i proizvodnje i upotrebe alata namenjenih izvršenju ovih dela, što upućuje na to da formalna transpozicija, ocenjena kao zadovoljavajuća 2017. godine, nije nužno značila i usklađenu primenu u svim državama članicama.[103]

Dalji razvoj prava Evropske unije pokazuje da nakon usvajanja Direktive 2013/40/EU zakonodavna aktivnost nije bila usmerena na dalje proširivanje kataloga harmonizovanih krivičnih dela, već se težište regulatorne politike postepeno pomerilo ka preventivnim instrumentima visokotehnološke bezbednosti, Direktivi NIS,[104] Direktivi

[102] European Commission. (2017). *Report from the Commission to the European Parliament and the Council assessing the extent to which the Member States have taken the necessary measures in order to comply with Directive 2013/40/EU on attacks against information systems and replacing Council Framework Decision 2005/222/JHA* (COM(2017) 474 final).
[103] Wahl. T. (2021). Recent JHA-Relevant Infringement Procedures, *Eucrim.*
[104] Directive (EU) 2016/1148 of the European Parliament and of the Council of 6 July 2016 concerning measures for a high common level of security of network and information systems across the Union *(NIS Directive)*.

NIS2,[105] Uredbi o visokotehnološkoj bezbednosti,[106] Uredbi o digitalnoj operativnoj otpornosti finansijskog sektora (DORA)[107] i Uredbi o visokotehnološkoj otpornosti (Cyber Resilience Act).[108] Za razliku od Direktive 2013/40/EU, čiji je cilj represivna reakcija na već izvršena krivična dela, ovi instrumenti usmereni su na upravljanje visokotehnološkim rizicima, obavezne bezbednosne standarde, prijavljivanje incidenata i jačanje otpornosti mrežnih i informacionih sistema. Taj razvoj odvija se u okviru šire pojave koji se opisuje kao prelazak od represivnog pristupa ka preventivnom, odnosno od krivičnog prava ka bezbednosnom pravu i modelu preventivne pravde (Sieber et al., 2018), a sajber bezbednost se afirmiše kao zasebno polije evropskog prava u kome se unutrašnja i spoljna nadležnost EU kombinuju (Wessel, 2015). Evropska komisija pritom nije pokrenula zakonodavnu inicijativu za izmenu Direktive 2013/40/EU, već je naglasak stavila na njenu doslednu primenu i paralelni razvoj regulatornog okvira visokotehnološke bezbednosti, čime se potvrđuje da se unapređenje zaštite informacionog društva više ne zasniva isključivo na proširivanju krivičnopravne represije, već na kombinovanju

[105] Directive (EU) 2022/2555 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on measures for a high common level of cybersecurity across the Union, amending Regulation (EU) No 910/2014 and Directive (EU) 2018/1972, and repealing Directive (EU) 2016/1148 *(NIS2 Directive)*.

[106] Regulation (EU) 2019/881 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on ENISA (the European Union Agency for Cybersecurity) and on information and communications technology cybersecurity certification and repealing Regulation (EU) No 526/2013 *(Cybersecurity Act)*.

[107] Regulation (EU) 2022/2554 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on digital operational resilience for the financial sector and amending Regulations (EC) No 1060/2009, (EU) No 648/2012, (EU) No 600/2014, (EU) No 909/2014 and (EU) 2016/1011 *(Digital Operational Resilience Act - DORA)*.

[108] Regulation (EU) 2024/2847 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2024 on horizontal cybersecurity requirements for products with digital elements and amending Regulations (EU) No 168/2013 and (EU) 2019/1020 and Directive (EU) 2020/1828 *(Cyber Resilience Act - CRA)*.

harmonizovanog krivičnog prava sa preventivnim regulatornim instrumentima.

Savremena doktrina različito ocenjuje odnos ova dva regulatorna sloja. Pomak od pretežno krivičnopravnog ka upravno-preventivnom pristupu visokotehnološke bezbednosti, ne znači da su međunarodni i evropski krivičnopravni instrumenti istisnuti, oni ostaju na snazi i u novije vreme se dalje proširuju, kroz druge institucije, kao što je Konvencijom UN o visokotehnološkom kriminalu. Međutim, postoje određene napetosti između ove dve strategije suzbijanja zloupotreba u visokotehnološkom prostoru (Fashey, 2014). Razvoj evropske politike visokotehnološke bezbednosti ne može se razumeti isključivo kroz instrumente krivičnog prava, već kao deo šire bezbednosne politike EU. Iz perspektive razvoja evropskog materijalnog krivičnog prava može se, uprkos navedenim otvorenim pitanjima, zaključiti da harmonizacija izvršena Direktivom 2013/40/EU nije izgubila na značaju, već je postala osnova na kojoj je izgrađen znatno širi regulatorni sistem zaštite informacionog društva, čiji je krivičnopravni deo i dalje prisutan, iako sve više deluje kao *ultima ratio* unutar šireg, pretežno preventivnog regulatornog okvira (Kettunen, 2015).

8.1.5.3 Harmonizacija krivičnopravne zaštite informacionog društva u pravu EU

Direktiva 2013/40/EU predstavlja centralni instrument harmonizacije materijalnog krivičnog prava Evropske unije u oblasti zaštite informacionog društva. Njeno donošenje označilo je prelazak sa ograničenog modela međuvladine koordinacije, karakterističnog za Okvirnu odluku 2005/222/JHA, na sistem minimalne harmonizacije zasnovan na članu 83 stav 1 UFEU. Za razliku od prethodnog okvira, kojim su bila utvrđena tek osnovna krivična dela protiv informacionih sistema, Direktivom je uspostavljen sveobuhvatniji model koji, pored

definisanja krivičnih dela (članovi 3-8 Direktive), obuhvata i zajednička pravila o sankcijama (član 9 Direktive), odgovornosti pravnih lica (članovi 10-11 Direktive) i mehanizmima međunarodne saradnje nadležnih organa (Kuhl, 2017).

Posebnost harmonizacije u ovoj oblasti proizlazi pre svega iz prirode zaštitnog objekta. Direktiva polazi od zaštite informacionih sistema i računarskih podataka kao autonomnog evropskog pravnog dobra. Neposredni predmet zaštite pritom nisu konkretni računari ili računarske mreže kao takvi, već njihova poverljivost, integritet i raspoloživost, osnovna bezbednosna svojstva bez kojih savremeno informaciono društvo ne može nesmetano da funkcioniše. Inkriminacije predviđene članovima 3-6 Direktive u potpunosti prate nezakoniti pristup (član 3) štiti poverljivost, nezakonito ometanje sistema (član 4) i podataka (član 5) štite integritet i raspoloživost, dok nezakonito presretanje (član 6) dodatno štiti poverljivost komunikacije (Freitas & Gonçalves, 2015). Ovim se težište krivičnopravne zaštite pomera sa individualnih interesa vlasnika ili korisnika sistema na očuvanje digitalne infrastrukture kao javnog dobra od opšteg značaja za funkcionisanje javne uprave, finansijskog sistema, energetike, zdravstva, saobraćaja i drugih sektora od suštinskog društvenog značaja (Zdravković & Jovanović, 2026).

Direktiva je unela i suštinske izmene u odnosu na Okvirnu odluku iz 2005. godine. Inkriminacija nezakonitog pristupa iz člana 3 sada je uslovljena time da je učinilac povredio neku bezbednosnu meru, dok je prethodno rešenje (član 2 stav 2 Okvirne odluke) tu povredu ostavljalo kao fakultativan element koji su države članice mogle, ali nisu morale da unesu u svoje zakonodavstvo (Freitas & Gonçalves, 2015). Time je pojačan značaj postojanja stvarne bezbednosne zaštite sistema kao pretpostavke krivičnopravne zaštite, ali se otvara pitanje da li i u kojoj

meri žrtva svojim (ne)preduzimanjem mera zaštite utiče na domašaj krivičnopravne zaštite (Freitas & Gonçalves, 2015).

Evropski zakonodavac nije nastojao da harmonizuje sve oblike kriminala izvršenog upotrebom informaciono-komunikacionih tehnologija, već isključivo ona ponašanja koja neposredno ugrožavaju poverljivost, integritet ili raspoloživost informacionih sistema. To su krivična dela koja po svojoj prirodi mogu biti izvršena isključivo upotrebom informacionih sistema, za razliku od krivičnih dela kod kojih informaciono-komunikacione tehnologije predstavljaju tek sredstvo izvršenja tradicionalnih krivičnih dela (McGuire, S. Dowling, 2013). Harmonizacija Direktivom 2013/40/EU ograničena je isključivo na prvu grupu krivičnih dela, druga područja, poput računarske prevare, seksualnog iskorišćavanja dece putem interneta ili povreda prava intelektualne svojine u digitalnom okruženju, uređena su posebnim instrumentima prava EU ili ostavljena nacionalnim zakonodavstvima.

U odnosu na Okvirnu odluku iz 2005. godine, Direktiva je izvršila i suštinsku modernizaciju modela kriminalizacije, uzimajući u obzir organizovane napade velikih razmera, zloupotrebu botnet mreža i korišćenje specijalizovanih alata namenjenih izvršenju napada, čija je proizvodnja, prodaja ili nabavljanje radi upotrebe posebno inkriminisano članom 7 Direktive (Dumchykov et al., 2022; Berdud, 2022). Krug kažnjivih ponašanja proširen je i na pripremne radnje, čime je krivičnopravna reakcija pomerena u raniju fazu kriminalne aktivnosti i dobila izraženiju preventivnu funkciju. Istoj logici odgovara i harmonizacija kvalifikovanih oblika iz člana 9 st. 3-4. Kao posebno otežavajuće okolnosti izdvajaju se izvršenje u okviru kriminalne organizacije, prouzrokovanje znatne štete ili napadi usmereni protiv kritične infrastrukture, za koje su propisane strože minimalne kazne (do pet, odnosno do tri godine zatvora, u zavisnosti od dela) u odnosu na osnovne oblike (do dve godine).

I u pogledu sankcionisanja, Direktiva zadržava koncept minimalne harmonizacije, državama članicama nije nametnut jedinstven sistem kazni, već su propisani samo minimalni zahtevi u pogledu maksimalnih zaprećenih kazni zatvora, čime se obezbeđuje proporcionalnost krivičnopravne reakcije na nivou Evropske unije uz očuvanje autonomije nacionalnih zakonodavaca (Kuhl, 2017). Harmonizovana je i odgovornost pravnih lica (članovi 10-11). Države članice su obavezane da obezbede njihovu odgovornost za krivična dela učinjena u njihovu korist od strane lica na rukovodećem položaju, kao i u slučajevima kada je izvršenje omogućeno nedostatkom nadzora ili kontrole.

Pored materijalnopravnih rešenja, Direktivom su uspostavljene i institucionalne pretpostavke njihove delotvorne primene, uključujući obavezu država članica da obezbede operativne kontakt tačke dostupne 24 časa dnevno, sedam dana u nedelji, radi razmene informacija u hitnim slučajevima. Za razliku od instrumenata kojima se uređuje policijska ili pravosudna saradnja u krivičnim stvarima, ova rešenja imaju pomoćni karakter i služe prvenstveno obezbeđivanju delotvorne primene harmonizovanih materijalnopravnih normi.

Direktiva 2013/40/EU predstavlja primer zrelog modela minimalne harmonizacije evropskog materijalnog krivičnog prava, gde ne dolazi do potpunog ujednačavanja nacionalnih krivičnih zakonodavstava, već do uspostavljanja zajedničkih minimalnih standarda zaštite informacionih sistema uz očuvanje zakonodavne autonomije država članica. Naknadna praksa Komisije, koja je protiv više država članica pokrenula postupke zbog nepotpune transpozicije pojedinih elemenata Direktive, pokazuje da formalno zadovoljavajuća harmonizacija ne znači nužno i ujednačenu primenu.[109] Uprkos tome, harmonizacija u ovoj oblasti i dalje ilustruje osnovne karakteristike savremenog evropskog materijalnog krivičnog prava, ograničenu, funkcionalnu i ciljanu intervenciju EU u nacionalne

[109] Wahl. T. (2021). Recent JHA-Relevant Infringement Procedures, *Eucrim*.

krivičnopravne sisteme, usmerenu na zaštitu zajedničkih evropskih pravnih dobara.

8.1.6. Krivičnopravna zaštita finansijskog sistema i sredstava plaćanja

8.1.6.1. Finansijski sistem i sredstva plaćanja kao predmet krivičnopravne zaštite

Zaštita finansijskog sistema i sredstava plaćanja predstavlja jednu od oblasti u kojima je Evropska unija izgradila najrazvijeniji sistem harmonizovanih krivičnopravnih pravila. Za razliku od oblasti u kojima je zaštićeno dobro pretežno individualno, ovde je predmet zaštite integritet finansijskog sistema, zakonitost finansijskih tokova i poverenje u sredstva plaćanja. Ova oblast obuhvata dva međusobno povezana segmenta, pranje novca i falsifikovanje sredstava plaćanja. Oba su izričito navedena u katalogu evro-delikata iz člana 83 stav 1 UFEU, pa se harmonizacija u oba oslanja na taj pravni osnov i odvija se kroz instrumente minimalne harmonizacije. Zajednička im je karakteristika da ugrožavaju funkcionisanje unutrašnjeg tržišta i da po svojoj prirodi imaju prekograničnu dimenziju.

Finansijski sistem predstavlja jedan od osnovnih elemenata unutrašnjeg tržišta. Njegovo nesmetano funkcionisanje pretpostavlja da finansijski tokovi imaju zakonito poreklo i da postoji poverenje u valutu i u sredstva plaćanja. Za razliku od krivičnih dela protiv imovine, kod kojih je zaštićeno dobro pojedinačna imovina ili imovinski interes, krivičnopravna zaštita u ovoj oblasti usmerena je na zaštitu nadindividualnih vrednosti (Ouwerkerk, 2021).

Kod pranja novca zaštićeno dobro nije samo prethodno krivično delo, već zakonitost finansijskih tokova i integritet finansijskog sistema u

celini. Upravo zato se pranje novca i posmatra kao samostalan oblik ugrožavanja, a ne tek kao pomoćna radnja uz predikatno delo (Hermida, 2020). U doktrini je priroda zaštićenog dobra kod pranja novca i dalje predmet rasprave, pa se kao mogući objekti zaštite navode ekonomski poredak, funkcionisanje pravosudnog sistema ili više pravnih dobara.

Kod falsifikovanja sredstava plaćanja težište je na poverenju u valutu i u funkcionisanje platnog prometa. Zaštita evra pritom ima i posebnu dimenziju, jer je reč o jedinstvenoj valuti EU, čije izdavanje počiva na članu 128 UFEU, pa se evropski okvir zaštite valute razvijao uporedo sa procesom monetarne integracije (Soana & Arruda, 2024).

Zajedničko obeležje svih ovih dobara jeste njihov kolektivni karakter, što otvara pitanje legitimnosti njihove krivičnopravne zaštite. Ukazuje se da je opravdanje intervencije EU u ovoj oblasti utoliko jače ukoliko zaštićeni interes ima transnacionalni karakter i ukoliko se ne može delotvorno zaštititi isključivo nacionalnim merama (Öberg, 2021). Prekogranična dimenzija je pritom i praktični razlog harmonizacije. Razlike u definicijama krivičnih dela, katalogu predikatnih dela i visini sankcija omogućavaju kriminalnim organizacijama da biraju države sa blažim režimima i otežavaju prekogranične istrage (Bergström, 2018; Ouwerkerk, 2017).

Posebnost ove oblasti ogleda se i u odnosu između krivičnog i preventivnog sloja regulacije. Zaštita finansijskog sistema ostvaruje se istovremeno kroz preventivne obaveze (identifikacija klijenata, procena rizika, prijavljivanje sumnjivih transakcija), kroz nadzorne i administrativne mehanizme i kroz krivičnopravnu represiju. Ti mehanizmi imaju različite ciljeve i pravnu prirodu, ali su međusobno komplementarni, a krivično pravo u tom sistemu deluje kao *ultima ratio* (Allegrazza & Voordeckers, 2015; Borlini & Montanaro, 2017; Lasagni & Mirandola, 2019). Upravo ta višeslojnost predstavlja jedno od

karakterističnih obeležja evropskog modela zaštite integriteta finansijskog sektora.

8.1.6.2. Normativni razvoj evropske krivičnopravne zaštite finansijskog sistema i sredstava plaćanja

Normativni razvoj u ovoj oblasti odvijao se u dva odvojena, ali hronološki paralelna toka, zaštita valuta i sredstava plaćanja od falsifikovanja i prevara, s jedne strane, i sprečavanje pranja novca, s druge strane. U oba slučaja prvi instrumenti doneti su još u okviru nekadašnjeg trećeg stuba, kada je saradnja u krivičnim stvarima počivala na međuvladinom modelu odlučivanja, a nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona harmonizacija je nastavljena na osnovu člana 83 stav 1 UFEU.

U oblasti falsifikovanja prvi instrument bila je Okvirna odluka 2000/383/JHA o jačanju krivičnopravne zaštite od falsifikovanja u vezi sa uvođenjem evra, koju je kasnije zamenila Direktiva 2014/62/EU. U oblasti bezgotovinskih sredstava plaćanja to je bila Okvirna odluka 2001/413/JHA o suzbijanju prevara i falsifikovanja bezgotovinskih sredstava plaćanja, koja je zamenjena Direktivom 2019/713. Oba instrumenta bila su doneta pre Ugovora iz Lisabona i imala su karakter okvirnih odluka, što je ograničavalo i njihov domet i mogućnost nadzora nad njihovim sprovođenjem.

Paralelno sa krivičnopravnim instrumentima razvijao se i preventivni sistem sprečavanja pranja novca, zasnovan na direktivama o obavezama finansijskih institucija, koji je tokom tri decenije pretrpeo niz izmena (Broek, 2014). Taj sistem je u početku bio gotovo isključivo preventivnog karaktera i zasnivao se na međunarodnim standardima, pre svega na preporukama FATF-a (Radne grupe za finansijke akcije), čija je implementacija u pravu EU opisana kao ojačavanje mekih međunarodnih standarda (Borlini & Montanaro, 2017). Krivičnopravni

aspekt pranja novca dugo je ostajao u nadležnosti država članica, što je dovelo do značajnih razlika u definisanju krivičnog dela, određivanju kataloga predikatnih krivičnih dela i uslovima krivične odgovornosti (Bergström, 2018; Reuter, 2024).

Nakon donošenja Ugovora iz Lisabona razvoj je ubrzan u oba pravca. Godine 2014. doneta je Direktiva 2014/62/EU o zaštiti evra i drugih valuta od falsifikovanja krivičnopravnim sredstvima, koja je, pored kriminalizacije falsifikovanja, omogućila uspostavljanje zajedničkih kazni za najteže oblike i time dala novi instrument strategiji suzbijanja falsifikovanja. Godine 2018. usvojena je Direktiva 2018/1673, kao prvi instrument kojim je EU harmonizovala materijalno krivično pravo u oblasti pranja novca (Reuter, 2024). Godine 2019. usvojena je Direktiva 2019/713 o suzbijanju prevara i falsifikovanja bezgotovinskih sredstava plaćanja, kojom je zamenjena Okvirna odluka iz 2001. godine i koja je, uskladila sa Ugovorom iz Lisabona još jednu oblast materijalnog krivičnog prava (Csonka & Landwehr, 2019). Konačno, 2024. godine donet je paket propisa o sprečavanju pranja novca, koji čine Uredba 2024/1624, Direktiva 2024/1640 i Uredba 2024/1620 o osnivanju evropskog tela za sprečavanje pranja novca (Kustura, 2024; Ferri, 2024).

Posebno mesto u ovom razvoju pripada PIF direktivi (2017/1371), koja je zamenila Konvenciju o zaštiti finansijskih interesa i obavezala države članice da inkriminišu prevaru, pranje novca, korupciju i proneveru na štetu finansijskih interesa Unije. Njome su harmonizovane definicije, sankcije, pravila o nadležnosti i rokovi zastarelosti, a direktiva je istovremeno odredila materijalnu nadležnost Evropskog javnog tužilaštva (Ballegooij, 2021; Giuffrida, 2017). Kako je reč o instrumentu zasnovanom na članu 83 stav 2 UFEU i o zaštiti finansijskih interesa EU, on se pominje samo radi potpunosti hronologije, dok je detaljno obrađen u odeljku posvećenom zaštiti finansijskih interesa EU.

Zajednička karakteristika ovog razvoja jeste prelazak sa preventivno-regulatornog na krivičnopravni pristup, ali uz zadržavanje modela minimalne harmonizacije. Evropska unija ne teži unifikaciji nacionalnih krivičnih zakonodavstava, već uspostavljanju zajedničkih minimalnih standarda koji omogućavaju delotvornu prekograničnu saradnju i zaštitu zajedničkih evropskih interesa.

8.1.6.3. Harmonizacija pranja novca u pravu Evropske unije

Pranje novca ugrožava zakonitost finansijskih tokova i omogućava uključivanje imovine stečene kriminalnom delatnošću u legalni finansijski sistem. Time se narušava integritet finansijskog tržišta, otežava otkrivanje organizovanog kriminaliteta i podriva poverenje u zakonitost finansijskih institucija. Iz tog razloga evropski zakonodavac zaštitu od pranja novca ne posmatra isključivo kao instrument borbe protiv pojedinačnih oblika kriminala, već kao jedan od osnovnih mehanizama očuvanja stabilnosti i kredibiliteta unutrašnjeg finansijskog tržišta (tačke 1-4 Direktive 2018/1673; Hermida, 2020).

Razvoj evropskog sistema sprečavanja pranja novca dugo je bio zasnovan gotovo isključivo na preventivnim regulatornim merama. Prve direktive u oblasti sprečavanja pranja novca bile su usmerene na identifikaciju klijenata, prijavljivanje sumnjivih transakcija, procenu rizika i jačanje nadzornih ovlašćenja nad finansijskim institucijama. Krivičnopravni aspekt ostajao je pretežno u nadležnosti država članica, što je dovelo do značajnih razlika u definisanju krivičnog dela pranja novca, određivanju kataloga predikatnih krivičnih dela i uslovima krivične odgovornosti (Bergstörm, 2018; Reuter, 2024). Evropska komisija je ocenila da takve razlike otežavaju prekogranične istrage i omogućavaju kriminalnim organizacijama da koriste regulatorne razlike između država članica za prikrivanje porekla nezakonito stečene imovine (Krstura, 2024).

Kao odgovor na ove nedostatke doneta je Direktiva 2018/1673 o borbi protiv pranja novca krivičnopravnim sredstvima. Za razliku od ranijih, ova Direktiva prvi put harmonizuje osnovne elemente materijalnog krivičnog prava u oblasti pranja novca (Reuter, 2024). Direktivom se državama članicama propisuje obaveza da kriminalizuju osnovne oblike pranja novca, obezbede kažnjivost podstrekavanja, pomaganja i pokušaja, uspostave odgovornost pravnih lica i propišu delotvorne, proporcionalne i odvraćajuće sankcije (članovi 3-8 Direktive 2018/1673).

Jedna od najznačajnijih novina Direktive odnosi se na ujednačavanje pojma predikatnog krivičnog dela. Ranije su države članice primenjivale različite modele određivanja kataloga predikatnih krivičnih dela, što je predstavljalo ozbiljnu prepreku međunarodnoj pravosudnoj saradnji. Direktiva zato polazi od širokog pristupa, nabrajajući u članu 2 kao predikatna krivična dela sve oblike ozbiljnog kriminala koji mogu generisati protivpravnu imovinsku korist, uključujući organizovani kriminal, korupciju, poreske prevare, trgovinu ljudima, terorizam, visokotehnološki kriminal i druga krivična dela navedena u njenim odredbama (Matić Bošković, 2022). Time je Direktiva posebno obuhvatila i poreska krivična dela kao predikatna, čime je otklonjen nedostatak ranijeg rešenja koje je deo tih dela ostavljalo izvan kataloga (Cardoso, 2020). Na ovaj način je značajno unapređena ujednačenost evropskog sistema borbe protiv pranja novca i olakšana prekogranična saradnja pravosudnih organa. Praksa pokazuje da razlike nisu u potpunosti prevaziđene. Pojedine države članice su prilikom prenošenja Direktive obuhvatile sva krivična dela kao predikatna, dok su druge zadržale uže kataloge, pa razlike između nacionalnih rešenja i dalje postoje.

Poseban značaj ima i činjenica da Direktiva izričito predviđa kažnjavanje pranja novca i kada učinilac prethodnog krivičnog dela

naknadno prikriva ili koristi imovinu koju je sam pribavio izvršenjem krivičnog dela (Evangelio, 2024). Time se potvrđuje da naknadno prikrivanje porekla nezakonito stečene imovine predstavlja poseban oblik ugrožavanja zakonitosti finansijskih tokova koji može opravdati samostalnu krivičnopravnu reakciju. Primećuje se da se kažnjivost proširuje na gotovo sve što učinilac preduzima sa imovinom stečenom kriminalnom delatnošću (Levi, 2015).

Kao i drugi instrumenti materijalnog krivičnog prava u ovoj oblasti, Direktiva harmonizuje i pojedine institute opšteg dela krivičnog prava. Države članice dužne su da obezbede kažnjivost podstrekavanja, pomaganja i pokušaja izvršenja krivičnog dela pranja novca (član 4 Direktive), kao i odgovornost pravnih lica kada je delo izvršeno u njihovu korist od strane lica koja imaju rukovodeći položaj ili kada je izvršenje omogućeno nedostatkom nadzora (član 7). Direktiva propisuje minimalne zahteve u pogledu sankcija, uključujući obavezu da za osnovni oblik pranja novca bude propisana maksimalna kazna zatvora od najmanje četiri godine, uz mogućnost izricanja dodatnih mera, kao što su isključenje iz ostvarivanja javnih pogodnosti, zabrana obavljanja određene delatnosti ili likvidacija pravnog lica u najtežim slučajevima (članovi 5-8 Direktive; Sekellaraki, 2022)

Dalji razvoj evropskog sistema zaštite od pranja novca obeležen je donošenjem paketa propisa iz 2024. godine, koji čine Direktiva 2024/1640 o mehanizmima koje države članice treba da uspostave radi sprečavanja korišćenja finansijskog sistema u svrhu pranja novca ili finansiranja terorizma, Uredba 2024/1624 o sprečavanju korišćenja finansijskog sistema u svrhu pranja novca ili finansiranja terorizma, Uredba (EU) 2024/1620 o osnivanju tela za sprečavanje pranja novca i borbu protiv finansiranja terorizma, kao i Uredba 2024/1623 u pogledu zahteva za kreditni rizik, rizik prilagođavanja kreditnom vrednovanju, tržišni rizik i minimalnu donju granicu. Za razliku od Direktive

2018/1673, koja uređuje isključivo materijalnopravne aspekte krivičnog dela pranja novca, novi paket usmeren je na jačanje preventivnog i institucionalnog sistema nadzora. Njime se uspostavljaju jedinstvena pravila o dubinskoj analizi klijenata, proceni rizika, transparentnosti stvarnog vlasništva i neposrednom evropskom nadzoru nad najrizičnijim finansijskim institucijama (Kustura, 2024; Schlarb, 2022). Osnivanjem Uprave za sprečavanje pranja novca[110] uspostavlja se jedinstveni integrisani sistem nadzora koji se oslanja na zajedničke nadzorne metode, a sama Uprava neposredno nadzire najrizičnije finansijske institucije koje posluju u većem broju država članica, dok nadzor nad ostalim subjektima ostaje na nacionalnim telima, uz posebne nadzorne kolegije za nefinansijski sektor (Ferri, 2024; Schlarb, 2022). Time je potvrđena osnovna karakteristika evropskog modela zaštite integriteta finansijskog sektora, materijalno krivično pravo predstavlja samo jednu komponentu šireg regulatornog sistema koji objedinjuje preventivne obaveze, nadzor, administrativno izvršenje i krivičnopravnu represiju, pri čemu svi ovi mehanizmi ostvaruju međusobno komplementarne funkcije (Schlarb, 2022). Ta komplementarnost je i razlog zbog kojeg je prelazak sa direktiva na neposredno primenljivu uredbu ocenjen kao korak ka prevazilaženju razlika koje su nastajale usled različitog prenošenja preventivnih pravila u nacionalna zakonodavstva (Ferri, 2024). Problemi u primeni su pretežno posledica nedostataka u nadzoru i izvršenju, a ne nedostatka pravila, pa se predlažu dalja jačanja nadzornih kapaciteta i mehanizama prekogranične saradnje (Koster, 2020; Nyreröd et al., 2022; Demetriades & Vassileva, 2020).

Iako praksa Suda pravde Evropske unije u oblasti pranja novca nije razvijena u meri karakterističnoj za zaštitu finansijskih interesa Evropske unije, Sud pravde dosledno naglašava da mere sprečavanja

[110] Više: https://www.amla.europa.eu/index_en

pranja novca predstavljaju legitiman cilj od opšteg interesa koji može opravdati određena ograničenja ekonomskih sloboda i prava na privatnost, pod uslovom da su proporcionalna i zasnovana na jasnim zakonskim pravilima (npr. spojeni predmeti C-37/20 i C-601/20, *Luxembourg Business Registers*). Time je potvrđeno da zaštita zakonitosti finansijskih tokova predstavlja sastavni deo šireg cilja očuvanja integriteta unutrašnjeg finansijskog tržišta.

Direktiva 2018/1673 predstavlja prvi instrument kojim je Evropska unija uspostavila zajedničke minimalne standarde materijalnog krivičnog prava u oblasti pranja novca. Njen značaj ne ogleda se samo u harmonizaciji pojedinačnih elemenata krivičnog dela, već u povezivanju krivičnopravne represije sa preventivnim i nadzornim mehanizmima evropskog sistema sprečavanja pranja novca. Time je potvrđena logika evropskog materijalnog krivičnog prava u oblasti zaštite integriteta finansijskog tržišta da krivično pravo ne predstavlja samostalan cilj harmonizacije, već instrument kojim se obezbeđuje delotvorna zaštita zakonitosti finansijskih tokova i poverenja u funkcionisanje unutrašnjeg finansijskog tržišta. Iskustvo Srbije u ovom pogledu pokazuje da je preuzimanje evropskih standarda moguće i van EU, u domaćem Krivičnom zakoniku usvojen je najveći broj evropskih preporuka u ovoj oblasti (Vidosavljević, 2022).

8.1.6.4. Harmonizacija falsifikovanja sredstava plaćanja u pravu Evropske unije

Zaštita sredstava plaćanja je u pravu EU izričito navedena među evro-deliktima iz člana 83 stav 1 UFEU. Za razliku od pranja novca, gde je zaštićeno dobro prvenstveno zakonitost finansijskih tokova i integritet finansijskog sistema, ovde je težište na poverenju u valutu i u funkcionisanje platnog prometa. Zaštita se ostvaruje u dva pravca, kao

zaštita valuta od falsifikovanja i kao suzbijanje prevara i falsifikovanja bezgotovinskih sredstava plaćanja (Klimek, 2020).

Prvi pravac obuhvata zaštitu evra i drugih valuta od falsifikovanja. Nakon Okvirne odluke 2000/383/JHA, koja je uspostavila prve zajedničke standarde u ovoj oblasti, doneta je Direktiva 2014/62/EU o zaštiti evra i drugih valuta od falsifikovanja krivičnopravnim sredstvima. Direktiva je obavezala države članice da inkriminišu falsifikovanje i stavljanje u promet falsifikovanog novca i da za najteže oblike predvide zajedničke kazne, čime je zaštita jedinstvene valute dobila i krivičnopravnu dimenziju. U pogledu sankcija, zahtev je da kazne budu delotvorne, proporcionalne i odvraćajuće. Sankcije ne moraju nužno uključivati lišenje slobode, osim u najtežim slučajevima, a državama članicama ostavljen je prostor da same odrede težinu dela i vrstu i visinu kazne. Posebnost ove oblasti ogleda se i u pravilima o nadležnosti. Države članice koje su uvele evro mogu da vode krivični postupak nezavisno od mesta izvršenja dela, a u slučaju višestruke nadležnosti dužne su da sarađuju radi koncentrisanja postupka u jednoj državi.

Drugi pravac odnosi se na prevare i falsifikovanje bezgotovinskih sredstava plaćanja. Okvirna odluka 2001/413/JHA, koja je prvobitno uređivala ovu materiju, vremenom je ocenjena kao prevaziđena, jer nije odgovarala tehnološkom razvoju, pre svega pojavi virtuelnih valuta i mobilnih plaćanja, a zloupotrebe platnih kartica i drugih bezgotovinskih sredstava pokazale su se kao oblik kriminaliteta sa izraženom prekograničnom dimenzijom (Klimek, 2020). Kao odgovor doneta je Direktiva 2019/713 o suzbijanju prevara i falsifikovanja bezgotovinskih sredstava plaćanja, koja je zamenila Okvirnu odluku. Direktivom su uspostavljene zajedničke definicije u oblasti prevara i falsifikovanja bezgotovinskih sredstava plaćanja, a krivična odgovornost proširena je i na virtuelne valute, u meri u kojoj se mogu uobičajeno koristiti za plaćanje, kao i na digitalne novčanike. Direktiva je odredila i oblike

kažnjivog ponašanja, prevarne upotrebe materijalnih i nematerijalnih bezgotovinskih sredstava plaćanja, prevaru u vezi sa informacionim sistemima i izradu i posedovanje alata namenjenih izvršenju tih dela, a izričito je propisala i kažnjivost podstrekavanja, pomaganja i pokušaja. Time je u ovoj oblasti harmonizacija obuhvatila ne samo biće krivičnog dela, već i učešće i pripremne radnje. Prenošenje Direktive u nacionalna zakonodavstva zahtevalo je i izmene koje su prevazilazile okvire klasičnog falsifikovanja. U Španiji je, na primer, reforma krivičnog zakonodavstva obuhvatila računarsku prevaru i računarsko falsifikovanje, a sam zakonodavac je u uvodnim izjavama Direktive naglasio potrebu da se odgovori na nove oblike plaćanja (Rubio, 2023).

U oblasti sredstava plaćanja krivičnopravna harmonizacija je od samog početka predstavljala centralni instrument zaštite. To je razumljivo ako se ima u vidu da se falsifikovanje i prevare u platnom prometu ne mogu delotvorno suzbijati isključivo nadzornim merama, jer za razliku od pranja novca ne pretpostavljaju postojanje obaveza na strani finansijskih institucija, već neposredno ugrožavaju poverenje u valutu i u sredstva plaćanja. I u ovoj oblasti harmonizacija je zadržala karakter minimalne. Države članice su dobile obavezu da uspostave zajedničke minimalne standarde kriminalizacije i minimalne pragove maksimalnih zaprećenih kazni.

Poseban izazov za budući razvoj predstavlja uvođenje digitalnog evra i drugih oblika digitalnog novca centralnih banaka. Njihova zaštita od falsifikovanja i zloupotreba otvara pitanja koja postojeći instrumenti nisu mogli da predvide, jer su zasnovani na pretpostavci opipljivog novca ili postojećih bezgotovinskih sredstava plaćanja. U literaturi se u vezi s tim ukazuje da nadležnost EU za izdavanje digitalne valute počiva na članu 128 stav 1 UFEU, te da se pravno uređenje digitalnog evra mora posmatrati i u svetlu člana 133 UFEU, koji obezbeđuje pravni osnov za harmonizaciju mera potrebnih za upotrebu evra kao jedinstvene valute

(Lemke, 2025). Pri tom se kao posebno osetljivo izdvaja pitanje usklađivanja zaštite digitalnog evra sa pravilima o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma, kao i sa zaštitom ličnih podataka. U tom pravcu treba očekivati i narednu fazu razvoja evropskog materijalnog krivičnog prava u oblasti sredstava plaćanja.

Razvoj evropskog finansijskog tržišta pokazuje da će izazovi sve manje proizlaziti iz tradicionalnih oblika finansijskog kriminaliteta, a sve više iz digitalizacije finansijskih usluga, razvoja virtuelne imovine i primene novih tehnologija. Zbog toga se može očekivati da će naredna faza razvoja evropskog materijalnog krivičnog prava biti usmerena manje na proširenje kataloga krivičnih dela, a više na prilagođavanje postojećih instituta novim oblicima ugrožavanja integriteta finansijskog sektora. U tom smislu, dosadašnje pravne tekovine EU predstavljaju normativni osnov, ali ne i konačnu fazu razvoja evropske harmonizacije.

8.2. Harmonizacija zasnovana na članu 83 stav 2 Ugovora o funkcionisanju EU

Harmonizacija materijalnog krivičnog prava Evropske unije ne odvija se isključivo u oblastima navedenim u katalogu posebno teških oblika kriminala iz člana 83 stav 1 UFEU. Pored tog, Ugovor iz Lisabona uvodi i drugi, funkcionalni osnov za donošenje minimalnih pravila o krivičnim delima i sankcijama. Član 83 stav 2 UFEU propisuje da, ako se usklađivanje krivičnih zakona i propisa država članica pokaže neophodnim radi obezbeđivanja delotvorne primene politike EU u oblasti koja je već bila predmet mera harmonizacije, direktivama se mogu utvrditi minimalna pravila u pogledu definisanja krivičnih dela i sankcija u toj oblasti (Mancano, 2019; Hryniewicz-Lach, 2023).

Za razliku od harmonizacije iz stava 1, koja polazi od vrste kriminaliteta i zahteva da zaštićeni interes ima prekograničnu dimenziju,

model iz stava 2 ne polazi od kataloga krivičnih dela, već od cilja koji se harmonizacijom želi postići. Njegov predmet nije određena vrsta kriminaliteta kao takva, već obezbeđivanje delotvorne primene jedne politike EU koja je prethodno već uređena nekrivičnopravnim merama. Time je ustanovljena dopunska nadležnost, a krivično pravo se ne harmonizuje kao sredstvo kojim se jača delotvornost već postojećeg pravnog okvira Evropske unije (Öberg, 2021).

Dve su kumulativne pretpostavke za primenu člana 83 stav 2 UFEU. Prva je postojanje politike EU koja je već bila predmet mera harmonizacije, dakle oblasti u kojoj su doneti nekrivičnopravni propisi EU. Druga je neophodnost krivičnopravne intervencije, odnosno ocena da usklađivanje krivičnih zakona mora biti neophodno, a ne samo korisno ili poželjno, da bi se obezbedila delotvorna primena te politike. Zahtev neophodnosti treba tumačiti u svetlu načela *ultima ratio*, prema kojem se krivično pravo primenjuje samo kada je utvrđeno da blaže mere nisu dovoljne, kao i da su načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, koja inače važe za svako zakonodavno delovanje EU, u ovoj oblasti posebno zahtevna (Öberg, 2014; Simon, 2012; Sakellaraki, 2022). Zato se u doktrini i ukazuje da upravo neophodnost, a ne sama veza sa politikom EU, predstavlja odlučujuće ograničenje ove nadležnosti (Ouwerkerk, 2021).

Posebno je značajno poreklo te nadležnosti. Sud pravde je još pre Ugovora iz Lisabona, u oblasti krivičnopravne zaštite životne sredine i zagađenja mora sa brodova, zauzeo stav da EU može da uspostavi zajednička minimalna pravila o krivičnim delima i sankcijama kada je to neophodno radi delotvornog sprovođenja harmonizovane politike. Ta dopunska nadležnost razvijena u sudskoj praksi izričito je kodifikovana članom 83 stav 2 UFEU (Csonka & Landwehr, 2019). Otuda se u literaturi i konstatuje da je član 83 stav 2 dodatni osnov kojim se u područje primene pojedinih instrumenata uključuju i krivična dela

harmonizovana na tom osnovu ili na njegovim prethodnicima u predlisabonskom okviru, uključujući krivična dela protiv finansijskih interesa EU i krivična dela protiv životne sredine (Sakellaraki, 2022).

Praksa primene te odredbe pokazuje da zakonodavac nije uvek obrazlagao ispunjenost zahteva neophodnosti na osnovu empirijskih podataka. Prvi akt donet na osnovu člana 83 stav 2 UFEU bila je Direktiva 2014/57/EU o krivičnim sankcijama za zloupotrebe tržišta, a u literaturi je tom prilikom izneta ocena da predlog nije bio zasnovan na jasnim empirijskim pokazateljima o neophodnosti uvođenja krivičnih sankcija (Miglietti, 2014). Time je već na prvom primeru otvoreno pitanje koliko strogo treba ocenjivati ispunjenost pretpostavki iz člana 83 stav 2, koje i danas ostaje jedno od spornih pitanja krivičnog prava EU.

Posebno je značajan odnos između harmonizacije i uzajamnog priznanja. U oblasti slobode, bezbednosti i pravde uzajamno priznanje ima prednost kao metod saradnje, a približavanje krivičnog zakonodavstva je pomoćno sredstvo koje mu služi (Schroeder, 2020). Harmonizacija i uzajamno priznanje su komplementarni mehanizmi, pri čemu se u literaturi upozorava i na granicu tog odnosa. Harmonizacija je opravdana dok jača uzajamno poverenje, ali ne i kada bi svojim obimom učinila uzajamno priznanje suvišnim (Xanthopoulou, 2018). U istom smislu preispituje se i argument da harmonizacija sama po sebi stvara uzajamno poverenje (Öberg, 2020).

U ovom odeljku obrađuju se tri oblasti u kojima je EU harmonizovala materijalno krivično pravo na osnovu člana 83 stav 2 UFEU. Prva je zaštita finansijskih interesa Unije, gde je doneta Direktiva 2017/1371 i koja je najrazvijeniji primer funkcionalne harmonizacije. Druga je zaštita životne sredine, gde je Direktivom 2024/1203 zamenjena ranija Direktiva 2008/99/EZ. Treća je zloupotrebe tržišta, gde je Direktiva 2014/57/EU bila prvi akt donet na tom pravnom osnovu. Sve tri oblasti karakteriše to da je krivičnopravna intervencija EU usledila nakon što su

odgovarajuće politike već bile harmonizovane drugim sredstvima, te da je i u njima zadržan model minimalne harmonizacije.

8.2.1. Krivična dela protiv finansijskih interesa EU

Zaštita finansijskih interesa Evropske unije smatra se polaznom tačkom razvoja materijalnog krivičnog prava EU. U ovoj oblasti postavljeni su osnovi harmonizacije nacionalnih krivičnih zakonodavstava, razvijeni prvi zajednički materijalnopravni standardi i pokrenuta važna teorijska pitanja o obimu i granicama krivičnopravnih nadležnosti EU. Iako pravo Evropske unije danas obuhvata veliki broj direktiva kojima se harmonizuju krivična dela u različitim oblastima, od trgovine ljudima i seksualne eksploatacije dece, preko pranja novca, do zaštite životne sredine i visokotehnološkog kriminala, zaštita finansijskih interesa Evropske unije je prva oblast u kojoj je postepeno razvijen poseban model krivičnopravne zaštite u EU. Njen značaj proizlazi iz toga što je nastala kao posledica evropskih integracija i potrebe da se obezbedi delotvorno i zakonito korišćenje sredstava zajedničkog budžeta, kao i iz toga što je upravo kroz nju EU razvila ne samo materijalnopravne instrumente, već i sopstvene institucionalne mehanizme zaštite, pre svega Evropsku kancelariju za borbu protiv prevara i Kancelariju evropskog javnog tužioca (Albert, 2020; Ntziouni-Doumas, 2024; Öberg, 2021).

Posebnost tog modela proizlazi iz činjenice da je zaštita finansijskih interesa EU razvijena kao posledica potrebe da se obezbedi zakonito, namensko i efikasno korišćenje sredstava zajedničkog budžeta. Kako je obim sredstava kojima raspolaže EU postajao sve veći, rasli su i rizici od njihovih zloupotreba, a razlike između nacionalnih krivičnih zakonodavstava pokazale su da upravni i finansijski mehanizmi kontrole nisu dovoljni da obezbede jednak nivo zaštite u svim državama

članicama (Cras, 2016). Time je otvoren prostor za razvoj zajedničkih krivičnopravnih standarda koji su kasnije postali obrazac i za druge oblasti harmonizacije. Zbog toga se zaštita finansijskih interesa EU izdvaja kao oblast koja najjasnije pokazuje funkcionalni karakter evropskog krivičnog prava, u kojem je kriminalizacija instrument za ostvarivanje i zaštitu zajedničkih politika EU (Öberg, 2021).

Poseban značaj ove oblasti ogleda se i u tome što su upravo kroz nju oblikovana neka od osnovnih načela evropskog materijalnog krivičnog prava. Praksa Suda pravde razvila je načelo ekvivalentnosti, prema kojem finansijski interesi EU moraju uživati zaštitu koja nije manje efikasna od zaštite uporedivih nacionalnih interesa, i načelo delotvornosti, koje zahteva delotvorne, proporcionalne i odvraćajuće sankcije za povrede prava EU. Ta načela kasnije su ugrađena u član 325 UFEU i predstavljala su osnov za donošenje Direktive 2017/1371 (PIF Direktiva) i uspostavljanje savremenog sistema harmonizacije materijalnog krivičnog prava (Szwarc, 2023).

Zaštita finansijskih interesa Evropske unije razvijala se prvenstveno na osnovu člana 325 UFEU koji predviđa podeljenu odgovornost EU i država članica da se bore protiv nezakonitih aktivnosti koje utiču na finansijske interese EU. Pored toga, član 83 stav 2 UFEU omogućio je uspostavljanje minimalnih standarda za definisanje krivičnih dela i sankcija u ovoj oblasti, čime je potvrđen funkcionalni karakter evropskog materijalnog krivičnog prava. Pravni osnov PIF Direktive pritom nije bio nesporan. Komisija je predlog prvobitno zasnovala na članu 325 stav 4 UFEU, dok je pravna služba Saveta zastupala stav da je odgovarajući osnov član 83 stav 2 UFEU, koji je na kraju i prihvaćen (Allegrazza & Voordeckers, 2015; Juszczak & Sason, 2017; Zanin, 2016). Time je ujedno potvrđeno da evropsko krivično pravo više nije ograničeno na koordinaciju nacionalnih zakonodavstava, već postepeno oblikuje sopstvene standarde zaštite zajedničkih evropskih dobara.

8.2.1.1. Pojam i pravna priroda finansijskih interesa EU

Uprkos njihovom značaju, osnivački ugovori ne sadrže opštu definiciju finansijskih interesa Evropske unije. Evropski zakonodavac pošao je od funkcionalnog razumevanja tog pojma, polazeći od toga da se njegov sadržaj može odrediti kroz sistem pravila koja uređuju prikupljanje, upravljanje i korišćenje sredstava EU. Finansijski interesi EU stoga obuhvataju sve prihode, rashode i imovinu koji čine ili utiču na budžet EU uključujući sredstva kojima upravljaju institucije EU, države članice ili druga tela u okviru režima zajedničkog upravljanja. Takvo shvatanje normativno je potvrđeno u članu 2 Direktive 2017/1371, ali njegov razvoj prethodi donošenju PIF direktive i proizlazi iz same logike finansijskog sistema EU (Sánchez, 2020).

Specifičnost finansijskih interesa EU ogleda se u tome što oni nisu identični javnim finansijama država članica. Nacionalni budžeti prvenstveno služe ostvarivanju funkcija konkretne države, dok budžet EU predstavlja autonoman finansijski okvir namenjen finansiranju politika i ciljeva utvrđenih pravom EU. Zbog toga povreda finansijskih interesa EU ne podrazumeva nužno istovremenu povredu budžeta neke države članice, a brojne povrede nacionalnih fiskalnih propisa ostaju izvan područja zaštite finansijskih interesa EU ukoliko se ne odnose na prihode, rashode ili imovinu budžeta EU. Upravo ta razlika potvrđuje da finansijski interesi EU predstavljaju samostalno evropsko pravno dobro (Ouwerkerk, 2017).

Međutim, jedan deo autora smatra da Evropska unija ne stvara nova pravna dobra, već harmonizuje zaštitu interesa koji već postoje u nacionalnim pravnim sistemima, pri čemu se opravdanost evropske kriminalizacije prvenstveno izvodi iz načela efektivnosti i dodeljenih nadležnosti (Ouwerkerk, 2021). Nasuprot tome, drugi autori ukazuju da razvoj zaštite finansijskih interesa Evropske unije pokazuje postepeno oblikovanje autonomnih evropskih pravnih dobara, čija zaštita

prevazilazi zbir pojedinačnih nacionalnih interesa i predstavlja izraz zajedničkih vrednosti i ciljeva evropskog pravnog poretka (Öberg, 2021). U tom smislu se u literaturi ističe da je finansijski interes EU istinski supranacionalni interes, jer je budžet centralan za samo postojanje Evropske unije.

Za razliku od tradicionalnog nacionalnog pristupa, u kojem se zaštita javnih finansija prvenstveno vezuje za očuvanje državne imovine i fiskalne discipline, finansijski interesi Evropske unije imaju širi normativni sadržaj. Njihova zaštita ne odnosi se isključivo na sprečavanje budžetskih gubitaka, već obuhvata obezbeđivanje zakonitog, pravilnog i efikasnog upravljanja sredstvima Evropske unije, zaštitu sistema finansiranja zajedničkih politika i očuvanje integriteta finansijskog upravljanja EU. Budžet Evropske unije predstavlja osnovni instrument ostvarivanja politika i ciljeva utvrđenih Ugovorima, zbog čega povrede finansijskih interesa mogu ugroziti ne samo pojedinačne budžetske stavke, već i pravilno funkcionisanje sistema finansiranja Evropske unije kao celine (članovi 310, 317. i 325. UFEU).

Dodatni argument u prilog autonomnoj prirodi finansijskih interesa Evropske unije proizlazi iz činjenice da se njihov sadržaj određuje neposredno pravom Evropske unije. Obuhvat prihoda, rashoda i imovine koji čine budžet Evropske unije, pravila njihovog izvršenja, finansijskog upravljanja, kontrole i odgovornosti korisnika evropskih sredstava uređeni su UFEU, Finansijskom uredbom 2024/2509 i drugim aktima sekundarnog prava, koji se primenjuju u svim državama članicama nezavisno od nacionalnih budžetskih sistema. Time se predmet krivičnopravne zaštite određuje autonomno, a ne upućivanjem na nacionalne definicije javnih finansija. Takav pristup odgovara opštem metodološkom načelu prava EU prema kojem pojmovi prava EU, kada je to neophodno radi obezbeđivanja njegove jedinstvene primene, imaju

autonomno značenje koje ne zavisi od kvalifikacija u nacionalnim pravnim sistemima (Predmet 327/82, *Ekro*).[111]

Ovakvo shvatanje potvrđuje i novija praksa Suda pravde EU. U presudi u predmetu C-157/21, *Poland v Parilament and Council,* Sud je istakao da pojam finansijskih interesa Evropske unije iz člana 325 stav 1 UFEU obuhvata ne samo prihode budžeta Evropske unije, već i rashode koji se finansiraju iz tog budžeta.[112] Time je potvrđeno da zaštita finansijskih interesa Evropske unije nije ograničena na sprečavanje budžetskih gubitaka usled prevara ili drugih nezakonitih aktivnosti, već obuhvata celokupno zakonito, pravilno i odgovorno upravljanje sredstvima Evropske unije. Takvo tumačenje odgovara sistemu osnivačkih ugovora, prema kojem su zaštita finansijskih interesa (član 325 UFEU) i načelo dobrog finansijskog upravljanja (član 317 UFEU) međusobno povezani elementi jedinstvenog sistema upravljanja budžetom Evropske unije. Iz toga proizlazi da zaštita finansijskih interesa doprinosi ne samo očuvanju budžeta Evropske unije, već i ostvarivanju zajedničkih politika, jačanju finansijske solidarnosti među državama članicama i očuvanju poverenja u institucije Evropske unije.

---

[111] Predmet 327/82, *Ekro BV Vee- en Vleeshandel protiv Produktschap voor Vee en Vlees*, [1984] ECLI:EU:C:1984:11. U ovom predmetu Sud pravde utvrdio je da pojmovi prava Zajednice koji ne upućuju izričito na pravo država članica, po pravilu, moraju imati autonomno i ujednačeno tumačenje u celokupnom pravnom poretku Zajednice. Pri njihovom tumačenju potrebno je uzeti u obzir kontekst u kojem se koriste i cilj propisa čiji su deo (tačka 11 presude). Ovaj stav predstavlja jedno od polazišta za razvoj autonomnog tumačenja pojmova prava EU, uključujući i pojmove značajne za evropsko materijalno krivično pravo.

[112] Predmet C-157/21, *Poland v Parliament and Council* [2022] ECLI:EU:C:2022:98. U ovom predmetu Sud pravde razmatrao je zakonitost mehanizma kojim se zaštita budžeta Evropske unije povezuje sa poštovanjem načela vladavine prava u državama članicama. Sud je potvrdio da zaštita finansijskih interesa EU obuhvata i pravilno izvršavanje budžetskih rashoda, a ne samo zaštitu budžetskih prihoda. U tački 297 presude Sud izričito potvrđuje da finansijski interesi EU obuhvataju i prihode i rashode budžeta, ali se pritom poziva na raniju presudu Euro Box Promotion and Others od 21. decembra 2021. godine (tačka 183).

8.2.1.2. Harmonizacija krivičnopravne zaštite finansijskih interesa EU u primarnom pravu i praksi Suda pravde EU

Savremeni sistem krivičnopravne zaštite finansijskih interesa EU rezultat je dugotrajnog procesa normativne i institucionalne evolucije, koji je započeo znatno pre nego što je EU stekla izričitu nadležnost za harmonizaciju materijalnog krivičnog prava. Razvoj karakteriše postepeno jačanje obaveza država članica, od opšte dužnosti lojalne saradnje i zaštite budžeta primenom nacionalnog prava, preko oblikovanja zajedničkih standarda u sudskoj praksi i međunarodnim instrumentima, do uspostavljanja ugovornog osnova za harmonizaciju. Posmatrano u celini, taj razvoj potvrđuje da materijalno krivično pravo EU nije nastalo kao unapred zamišljena i autonomna grana prava, već kao odgovor na praktične potrebe obezbeđivanja delotvorne primene prava EU u oblastima u kojima su nacionalni mehanizmi zaštite pokazali ograničenja.

U prvim fazama evropskih integracija zaštita finansijskih interesa Evropskih zajednica nije bila posebno uređena osnivačkim ugovorima. Polazilo se od pretpostavke da će države članice, primenom sopstvenog upravnog, finansijskog i krivičnog prava, obezbediti odgovarajuću zaštitu sredstava koja potiču iz zajedničkog budžeta. Takav pristup bio je razumljiv imajući u vidu da Evropska zajednica nije raspolagala opštom zakonodavnom nadležnošću u oblasti krivičnog prava, koja je u skladu sa tadašnjim konceptom prenetih nadležnosti ostala u isključivoj nadležnosti država članica. Međutim, povećanje obima budžeta Evropskih zajednica, širenje zajedničkih politika, razvoj strukturnih i poljoprivrednih fondova, kao i sve izraženiji prekogranični karakter prevara pokazali su da različiti nacionalni sistemi zaštite ne obezbeđuju jednak nivo zaštite finansijskih interesa Zajednice niti garantuju jedinstvenu primenu prava Evropske unije (Cras, 2016). Postalo je očigledno da finansijski interesi Evropskih zajednica predstavljaju dobro

koje prevazilazi okvire pojedinačnih nacionalnih budžeta i da njihova zaštita zahteva zajedničke standarde i koordinisano postupanje država članica.

Prvu prekretnicu u ovom razvoju predstavlja presuda *Commission v Greece (Greek Maize,* Predmet C-68/88, iz 1989*),* u kojoj je Sud pravde prvi put jasno definisao obavezu država članica da povrede prava Zajednice koje utiču na njene finansijske interese sankcionišu pod uslovima koji su uporedivi sa onima koji važe za povrede nacionalnog prava slične prirode i značaja, uz primenu sankcija koje moraju biti delotvorne, proporcionalne i odvraćajuće (para. 24). Iako Sud pravde nije odlučivao o sadržini krivičnopravnih normi niti je uspostavio zajedničke definicije krivičnih dela, ovom presudom postavljena su dva temeljna načela evropskog krivičnog prava, načelo ekvivalentnosti i načelo delotvornosti.

Sledeći korak predstavlja donošenje Konvencije o zaštiti finansijskih interesa Evropskih zajednica iz 1995. godine. Za razliku od presude *Greek Maize*, koja je državama članicama nametnula obavezu postizanja određenog rezultata, ali nije harmonizovala sadržinu nacionalnog krivičnog prava, PIF konvencija prvi put uspostavlja zajednički normativni okvir za zaštitu finansijskih interesa Zajednice. Njome su definisani osnovni oblici prevara na štetu rashoda i prihoda budžeta, uspostavljena obaveza kriminalizacije najvažnijih oblika protivpravnog ponašanja i otvoren put za razvoj zajedničkih standarda odgovornosti fizičkih i pravnih lica (Sánchez, 2019). Iako je doneta kao međunarodna konvencija u okviru tadašnjeg trećeg stuba, njen značaj prevazilazi neposredni normativni domašaj. PIF konvencija smatra se polaznom tačkom evropske harmonizacije materijalnog krivičnog prava, jer je prvi put napustila isključivo procesni i koordinacioni pristup i usmerila se na usklađivanje samih elemenata bića krivičnih dela (Albert, 2020).

Razvoj započet PIF Konvencijom dodatno je podstaknut projektom *Corpus Juris*, koji je prvi ponudio sistemski model evropske krivičnopravne zaštite finansijskih interesa i predvideo osnivanje kancelarije evropskog javnog tužioca. Iako *Corpus Juris* nikada nije postao izvor pozitivnog prava, brojna rešenja razvijena u okviru ovog projekta kasnije su našla odraz u PIF direktivi i konačno u uspostavljanju Kancelarije evropskog javnog tužioca (Matic Boskovic, 2024a).

Ugovor iz Lisabona predstavlja prekretnicu, jer prvi put uspostavlja koherentan normativni okvir koji povezuje načela upravljanja javnim finansijama i mogućnost harmonizacije materijalnog krivičnog prava. Time zaštita finansijskih interesa prestaje da bude pitanje isključivo upravne ili finansijske kontrole i postaje deo sistema zaštite interesa Evropske unije na nivou osnivačkih akata. U tom smislu posebno su značajne odredbe članova 310, 317, 325. i 83 stav 2 UFEU, koje zajedno čine pravni osnov savremenog sistema krivičnopravne zaštite finansijskih interesa EU.

Član 310 UFEU uspostavlja osnovna načela budžetskog sistema Evropske unije, uključujući načelo jedinstva, uravnoteženosti i zakonitosti budžeta. Iako neposredno uređuje budžet, njegov značaj prevazilazi finansijsku sferu. Budžet Evropske unije dobija status pravno zaštićenog dobra čije pravilno izvršenje predstavlja preduslov ostvarivanja zajedničkih politika EU, čime se stvaraju pretpostavke za razvoj različitih mehanizama njegove zaštite, uključujući i krivičnopravne instrumente kada upravne, finansijske ili građanskopravne mere nisu dovoljne.

Član 317 UFEU dodatno razvija taj koncept poveravajući Evropskoj komisiji izvršenje budžeta u saradnji sa državama članicama, uz obavezu poštovanja načela dobrog finansijskog upravljanja. Zaštita finansijskih interesa time se ne posmatra više kao isključiva odgovornost institucija Evropske unije ili država članica, već kao zajednička odgovornost u

okviru sistema podeljenog upravljanja. To ima poseban praktični značaj budući da se najveći deo sredstava budžeta Evropske unije izvršava preko nacionalnih administracija, zbog čega efikasnost zaštite finansijskih interesa u velikoj meri zavisi od kvaliteta nacionalnih sistema kontrole i krivičnopravne zaštite.

Centralno mesto u tom sistemu zauzima član 325 UFEU. Za razliku od ranijih ugovornih rešenja, ta odredba ne sadrži samo opštu obavezu saradnje, već izričito obavezuje Evropsku uniju i države članice da se protiv prevara i drugih nezakonitih aktivnosti koje utiču na finansijske interese EU bore merama koje imaju odvraćajući efekat i obezbeđuju delotvornu i ekvivalentnu zaštitu u svim državama članicama. Time zaštita finansijskih interesa dobija čvrst osnov u osnivačkim ugovorima, a načela efektivnosti i ekvivalentnosti, razvijena u sudskoj praksi Suda pravde počev od presude *Greek Maize*, postaju sastavni deo primarnog prava Evropske unije (Szwarc, 2023).

Normativni okvir zaokružen je članom 83 stav 2 UFEU, koji predstavlja jedan od najznačajnijih noviteta Ugovora iz Lisabona u oblasti materijalnog krivičnog prava. Upravo na ovoj odredbi zasnovana je Direktiva 2017/1371, čime je potvrđeno da zaštita finansijskih interesa nije izdvojena oblast evropskog krivičnog prava, već instrument obezbeđivanja efikasnog funkcionisanja finansijskog sistema Evropske unije (Matić Bošković, 2025).

Posmatrani zajedno, članovi 310, 317, 325. i 83 stav 2 UFEU, zajedno sa praksom Suda pravde Evropske unije, predstavljaju normativni okvir na kojem je izgrađena Direktiva (EU) 2017/1371. PIF direktiva nije stvorila obavezu zaštite finansijskih interesa Evropske unije, budući da je ona već proizlazila iz primarnog prava i sudske prakse Suda pravde, ali je prvi put sistematski harmonizovala najvažnije oblike krivičnih dela koja pogađaju finansijske interese EU, uredila odgovornost pravnih lica i minimalne standarde sankcionisanja, čime je prethodno razvijene

ugovorne i sudske standarde pretvorila u koherentan sistem materijalnog krivičnog prava Evropske unije.

8.2.1.3. Direktiva (EU) 2017/1371 kao osnov harmonizacije krivičnopravne zaštite finansijskih interesa EU

Donošenju Direktive prethodila je analiza Evropske komisije koja je ukazala na to da razlike između nacionalnih krivičnih zakonodavstava otežavaju delotvornu zaštitu finansijskih interesa Evropske unije. Posebno su istaknute razlike u definisanju krivičnih dela prevara, korupcije i pronevere, uređivanju odgovornosti pravnih lica, visini propisanih sankcija i rokovima zastarelosti. Takva neujednačenost otežavala je prekogranične istrage i krivično gonjenje dela kojima se nanosi šteta budžetu Evropske unije (Cras, 2016). Cilj Direktive stoga nije bio uspostavljanje jedinstvenog evropskog krivičnog zakonika, već uklanjanje onih razlika koje ugrožavaju delotvornu i ujednačenu zaštitu finansijskih interesa Evropske unije (Udvarhelyi, 2021).

Direktiva dosledno primenjuje model minimalne harmonizacije, karakterističan za evropsko materijalno krivično pravo. Države članice zadržavaju slobodu da propišu strože oblike krivičnopravne zaštite ili šire krug kažnjivih ponašanja, pod uslovom da obezbede najmanji nivo zaštite propisan Direktivom. Na taj način uspostavljena je ravnoteža između potrebe za jedinstvenom zaštitom finansijskih interesa Evropske unije i očuvanja različitih nacionalnih krivičnopravnih tradicija, u skladu sa načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti.

Posebna vrednost PIF direktive ogleda se u njenom sistemskom pristupu harmonizaciji. Za razliku od ranijih instrumenata, koji su se uglavnom ograničavali na obavezu kriminalizacije pojedinih ponašanja, Direktiva istovremeno harmonizuje više instituta materijalnog krivičnog prava. Pored definisanja osnovnih krivičnih dela protiv finansijskih interesa Evropske unije, ona uređuje odgovornost pravnih lica,

kažnjivost podstrekavanja, pomaganja i pokušaja, minimalne zahteve u pogledu sankcija, rokove zastarelosti i pravila o nadležnosti (članovi 3-12).

Područje primene Direktive određeno je prema objektu zaštite, a ne prema formalnoj pravnoj kvalifikaciji pojedinog krivičnog dela. Direktiva ne harmonizuje celokupnu oblast prevara, korupcije ili pronevera, već samo ona ponašanja koja pogađaju ili mogu ugroziti finansijske interese Evropske unije. Time je očuvana sistemska koherentnost evropskog krivičnog prava i jasno razgraničeno područje primene PIF direktive u odnosu na druge instrumente.

U skladu sa članom 2 Direktive, finansijski interesi obuhvataju prihode, rashode i imovinu obuhvaćene budžetom Evropske unije ili budžetima kojima EU upravlja ili kojima se upravlja u njeno ime. Time je jasno potvrđeno da predmet zaštite nije određen prema nacionalnim kategorijama javnih finansija, već prema autonomnom pojmu finansijskih interesa Evropske unije (Becková, 2020).

Posebnu novinu predstavlja uključivanje ozbiljnih prekograničnih prevara u oblasti poreza na dodatu vrednost. Iako PDV u osnovi ostaje deo nacionalnih poreskih sistema, evropski zakonodavac je ocenio da organizovane prekogranične prevare velikih razmera neposredno ugrožavaju sopstvene prihode Evropske unije. Zbog toga Direktiva obuhvata samo one slučajeve koji uključuju teritoriju najmanje dve države članice i ukupnu štetu od najmanje deset miliona evra (član 2, stav 2 Direktive). Ovakvo rešenje predstavlja izraz načela proporcionalnosti, budući da evropska intervencija ostaje ograničena na najteže oblike prekograničnog kriminaliteta koji prevazilaze mogućnosti isključivo nacionalne zaštite (Sánchez, 2020).

8.2.1.3.1. Harmonizacija krivičnih dela protiv finansijskih interesa EU

Jedna od osnovnih karakteristika Direktive 2017/1371 jeste da područje njene harmonizacije nije određeno prema tradicionalnim kategorijama nacionalnog krivičnog prava, već prema zajedničkom objektu zaštite, finansijskim interesima Evropske unije. Za razliku od nacionalnih zakonodavstava, u kojima se krivična dela najčešće sistematizuju prema vrsti zaštićenog pravnog dobra ili prirodi zabranjenog ponašanja, PIF direktiva u jedinstven normativni okvir uključuje različite oblike kriminalnog ponašanja, prevare, korupciju, proneveru i pranje novca, koje povezuje činjenica da mogu ugroziti prihode, rashode ili imovinu obuhvaćene budžetom Evropske unije. Na taj način predmet harmonizacije nije određen prema formalnoj pravnoj kvalifikaciji pojedinog krivičnog dela, već prema njegovoj povezanosti sa finansijskim interesima EU (Juszczak & Sason, 2017; Becková, 2020).

Takav pristup predstavlja značajno odstupanje od tradicionalnog modela harmonizacije u evropskom krivičnom pravu. Raniji instrumenti Evropske unije i međunarodnog prava uglavnom su bili usmereni na usklađivanje pojedinih oblika kriminaliteta, kao što su korupcija, pranje novca ili organizovani kriminal, pri čemu je zajednički imenitelj predstavljala priroda zabranjenog ponašanja. PIF direktiva polazi od drugačijeg normativnog koncepta. Evropski zakonodavac nije harmonizovao određenu kategoriju krivičnih dela kao takvu, već različite oblike protivpravnog ponašanja koja mogu ugroziti finansijske interese Evropske unije.

Ovakvo rešenje proizlazi iz specifične prirode finansijskih interesa Evropske unije. Budući da budžet Evropske unije može biti ugrožen različitim oblicima protivpravnog postupanja, njegova delotvorna zaštita nije mogla biti ostvarena kriminalizacijom samo jednog oblika ponašanja. U zakonodavnom postupku Evropska komisija ukazala je da

se prevare koje pogađaju budžet Evropske unije u praksi često pojavljuju zajedno sa korupcijom, zloupotrebom poverenih ovlašćenja, falsifikovanjem dokumentacije ili naknadnim prikrivanjem nezakonito stečene imovinske koristi, zbog čega je bilo neophodno uspostaviti jedinstven okvir minimalne harmonizacije koji obuhvata više međusobno povezanih krivičnih dela (Cras, 2016). Ova povezanost različitih oblika kriminalnog ponašanja navod se i kao jedno od osnovnih obeležja PIF direktive, budući da omogućava celovitiju zaštitu finansijskih interesa Evropske unije nego što bi to bilo moguće parcijalnom harmonizacijom pojedinačnih inkriminacija (Juszczak & Sason, 2017).

Centralno mesto u ovom sistemu pripada prevari. Razlog za to nije njena tradicionalna uloga u nacionalnim krivičnim zakonodavstvima, već činjenica da prevarna ponašanja predstavljaju najčešći mehanizam nezakonitog pribavljanja ili korišćenja sredstava iz budžeta Evropske unije. PIF direktiva ne preuzima nacionalne koncepte prevare, već razvija autonomnu definiciju prilagođenu specifičnostima finansijskog upravljanja sredstvima Evropske unije. Umesto da težište stavi na klasične elemente obmane ili pribavljanja protivpravne imovinske koristi, Direktiva razlikuje prevare koje pogađaju rashodnu i prihodovnu stranu budžeta i kao odlučujući kriterijum uzima njihov uticaj na zakonito prikupljanje, upravljanje ili korišćenje finansijskih sredstava Evropske unije (Becková, 2020; Bellogooij, 2021).

Evropski zakonodavac je procenio da zaštita finansijskih interesa Evropske unije ne može biti ograničena isključivo na prevarna ponašanja. U praksi se nezakonito raspolaganje evropskim sredstvima često ostvaruje kroz koruptivno postupanje ili zloupotrebu poverenih ovlašćenja od strane lica koja upravljaju javnim sredstvima. Zbog toga Direktiva harmonizuje i korupciju i proneveru kada su usmerene protiv finansijskih interesa Evropske unije. Njihova svrha nije proširenje

kataloga harmonizovanih krivičnih dela, već obezbeđivanje potpunije zaštite budžeta Evropske unije kroz obuhvatanje različitih modaliteta istog kriminalnog obrasca. Time PIF direktiva napušta parcijalni pristup kriminalizaciji karakterističan za ranije međunarodne instrumente (Becková, 2020; Sánchez, 2019).

Posebno je značajno što Direktiva ne uspostavlja hijerarhijski odnos između harmonizovanih krivičnih dela. Nijedno od njih nije koncipirano kao osnovni ili pomoćni oblik kriminalizacije, već svako predstavlja samostalnu osnovu krivične odgovornosti pod uslovom da je usmereno protiv finansijskih interesa Evropske unije. Njihova međusobna povezanost proizlazi isključivo iz zajedničkog objekta zaštite, zbog čega predmet harmonizacije nije pojedinačno krivično delo, već sistem zaštite finansijskih interesa Evropske unije u celini. Takvo rešenje razlikuje se od većine nacionalnih krivičnih zakonodavstava, u kojima se prevara, korupcija, pronevera i pranje novca tradicionalno sistematizuju kao posebne grupe krivičnih dela sa različitim zaštitnim objektima.

Izbor ovih krivičnih dela potvrđuje da je evropski zakonodavac prihvatio selektivan pristup harmonizaciji. Direktiva ne nastoji da obuhvati sve oblike ponašanja koji mogu posredno uticati na budžet Evropske unije, već samo one za koje je tokom pripreme zakonodavnog predloga utvrđeno da predstavljaju najznačajnije izvore finansijskih gubitaka ili ozbiljan rizik po finansijske interese EU. Evropska komisija je u obrazloženju Predloga direktive i pratećoj proceni uticaja posebno ukazala na iskustva država članica, nalaze OLAF[113] i razlike u nacionalnim zakonodavstvima kao razloge za ograničavanje harmonizacije na prevare, korupciju, proneveru i pranje novca povezano

[113] OLAF je služba Evropske komisije nadležna za sprovođenje administrativnih istraga radi zaštite finansijskih interesa Evropske unije, borbu protiv prevara, korupcije i drugih nezakonitih aktivnosti koje štete budžetu Evropske unije, kao i za razvoj politike sprečavanja prevara. Više o OLAF u: Matic Boskovic, M. (2022) Krivično procesno pravo EU, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, str. 127.

sa tim krivičnim delima (Cras, 2016). Takav pristup odražava načela supsidijarnosti i proporcionalnosti.

Zajednički imenitelj harmonizovanih krivičnih dela nije njihova pravna priroda, već činjenica da sva mogu ugroziti finansijske interese Evropske unije, čime se postiže koherentniji sistem njihove zaštite (Juszczak & Sason, 2017). PIF direktiva predstavlja jedan od najrazvijenijih primera funkcionalne harmonizacije materijalnog krivičnog prava na osnovu člana 83 stav 2 UFEU.

Minimalna harmonizacija predstavlja jedno od osnovnih ograničenja PIF direktive. Iako su osnovni elementi kriminalizacije usklađeni na nivou Evropske unije, državama članicama ostavljen je značajan prostor u pogledu formulacije bića pojedinih krivičnih dela, sistema sankcija i uklapanja novih inkriminacija u postojeću strukturu nacionalnog krivičnog zakonodavstva. Zbog toga PIF direktiva nije dovela do unifikacije nacionalnih krivičnih zakonodavstava, već do uspostavljanja zajedničkog minimalnog standarda zaštite finansijskih interesa Evropske unije, uz očuvanje različitih nacionalnih zakonodavnih rešenja.

Iz perspektive razvoja materijalnog krivičnog prava EU, najveći doprinos PIF direktive ogleda se u tome što je prvi put povezala različite institute opšteg i posebnog dela krivičnog prava u jedinstven sistem minimalne harmonizacije usmeren na zaštitu jednog zajedničkog evropskog interesa. Time je stvoren normativni model koji pokazuje kako Evropska unija koristi ovlašćenje iz člana 83 stav 2 UFEU za zaštitu oblasti od posebnog značaja za ostvarivanje svojih politika.

8.2.1.3.2. Harmonizacija instituta opšteg krivičnog prava

Jedna od najznačajnijih karakteristika PIF direktive jeste da harmonizacija nije ograničena isključivo na definisanje pojedinačnih krivičnih dela, već obuhvata i institute koji tradicionalno pripadaju

opštem delu krivičnog prava. Time je evropski zakonodavac prvi put uspostavio relativno zaokružen materijalnopravni okvir zaštite finansijskih interesa Evropske unije, prevazilazeći raniji pristup koji se uglavnom svodio na obavezu kriminalizacije određenih ponašanja. Iako Direktiva ne harmonizuje opšti deo krivičnog prava u celini, njene odredbe pokazuju da delotvorna zaštita finansijskih interesa Evropske unije zahteva određeni stepen usklađenosti i u pogledu pojedinih opštih instituta krivičnog prava, kao što su učestvovanje u izvršenju krivičnog dela, pokušaj, odgovornost pravnih lica i minimalni standardi sankcionisanja (članovi 5-9 Direktive).

Prvi institut koji potvrđuje ovakvu tendenciju jeste odgovornost za učestvovanje u izvršenju krivičnog dela. Direktiva obavezuje države članice da obezbede kažnjivost za podstrekavanja i pomaganja u izvršenju krivičnih dela obuhvaćenih njenim područjem primene (član 5 Direktive). Time se polazi od činjenice da se krivična dela protiv finansijskih interesa Evropske unije često izvršavaju kroz koordinisano delovanje više učesnika, uključujući korisnike sredstava, odgovorna lica u pravnim licima, službena lica ili druga lica uključena u upravljanje i raspolaganje evropskim sredstvima. Obezbeđivanje odgovornosti svih učesnika predstavlja važan preduslov za efikasno suzbijanje složenih oblika ekonomskog kriminaliteta koji pogađaju budžet Evropske unije (Ballegooij, 2021).

Direktiva, takođe, zahteva kriminalizaciju pokušaja izvršenja pojedinih krivičnih dela protiv finansijskih interesa Evropske unije (član 5 stav 2). To rešenje ima poseban značaj u oblasti zaštite evropskih fondova, budući da se nezakonite aktivnosti često otkrivaju u fazi podnošenja zahteva za finansiranje, sprovođenja postupaka javnih nabavki ili finansijske kontrole, pre nego što nastupi stvarna budžetska šteta. Na taj način evropski zakonodavac naglašava preventivnu funkciju krivičnog prava i omogućava pravovremenu reakciju na ponašanja koja

predstavljaju ozbiljan rizik za finansijske interese Evropske unije, čak i kada štetna posledica još nije nastupila.

Pravo Evropske unije već duže vreme polazi od pretpostavke da delotvorna zaštita finansijskih interesa EU zahteva mogućnost sankcionisanja pravnih subjekata koji imaju koristi od izvršenja krivičnih dela ili su omogućili njihovo izvršenje. PIF direktiva nastavlja ovaj pristup, ali državama članicama ne nameće jedinstven model odgovornosti, već ostavlja mogućnost da odgovornost pravnih lica bude uređena u skladu sa nacionalnim pravom, pod uslovom da sankcije budu delotvorne, proporcionalne i odvraćajuće (članovi 6-9). Time je očuvan prostor za različite nacionalne modele, uz istovremeno obezbeđivanje zajedničkog minimalnog standarda zaštite.

Na sličnim osnovama uređene su i krivične sankcije. Direktiva ne uspostavlja jedinstveni evropski sistem kažnjavanja niti harmonizuje kaznene okvire u celini. Njena intervencija ograničena je na propisivanje minimalnih standarda koje nacionalni sistemi moraju ispuniti kako bi sankcije bile delotvorne, proporcionalne i odvraćajuće (članovi 7-9). Poseban značaj ima odredba prema kojoj za najteže oblike krivičnih dela, kada je njima prouzrokovana znatna šteta ili pribavljena znatna korist, države članice moraju propisati maksimalnu kaznu zatvora od najmanje četiri godine (čl. 7 stav 3). Takvo rešenje ne predstavlja pokušaj unifikacije nacionalnih kaznenih politika, već obezbeđuje da se najteži oblici kriminaliteta protiv finansijskih interesa Evropske unije u svim državama članicama tretiraju kao ozbiljna krivična dela. Istovremeno, ono omogućava primenu pojedinih instrumenata pravosudne saradnje u krivičnim stvarima koji se u pravu Evropske unije vezuju za određeni nivo zaprećene kazne, uključujući instrumente uzajamnog priznavanja i nadležnost Kancelarije evropskog javnog tužilaštva (Becková, 2020).

Pored kazni, Direktiva predviđa i mogućnost izricanja dodatnih mera prema fizičkim i pravnim licima, uključujući isključenje iz postupaka

javnih nabavki, zabranu ostvarivanja prava na javna sredstva i druge mere koje mogu doprineti zaštiti finansijskih interesa Evropske unije. Na taj način evropski zakonodavac polazi od pretpostavke da efikasna zaštita budžeta Evropske unije ne zavisi isključivo od kažnjavanja učinilaca, već i od sprečavanja njihovog daljeg učešća u postupcima raspolaganja javnim sredstvima. Time se krivičnopravna zaštita povezuje sa širim sistemom finansijskog upravljanja i zaštite integriteta korišćenja evropskih sredstava.

Posebno mesto u sistemu harmonizacije zauzimaju pravila o zastarelosti. Evropska komisija je prilikom pripreme predloga ukazala da razlike između nacionalnih zakonodavstava u pogledu rokova zastarelosti predstavljaju jednu od prepreka efikasnom gonjenju krivičnih dela koja pogađaju finansijske interese EU, naročito imajući u vidu njihovu složenost i prekogranični karakter. Direktiva stoga prvi put propisuje minimalne zahteve u pogledu rokova zastarelosti za najteže oblike krivičnih dela iz svog područja primene, pri čemu njen cilj nije harmonizacija nacionalnih sistema zastarelosti u celini, već obezbeđivanje da ozbiljna krivična dela ne ostanu nekažnjena zbog prekratkih rokova (čl. 12) (Ballegooij, 2021). To rešenje u velikoj meri odražava pitanja koja su prethodno otvorena u praksi Suda u predmetima *Taricco* i *M.A.S. and M.B.*, u kojima je razmatran odnos između efikasne zaštite finansijskih interesa Unije i poštovanja načela zakonitosti kao dela nacionalnog ustavnog identiteta (Szwarc, 2023).

Navedeni instituti pokazuju da PIF direktiva ne harmonizuje samo pojedina krivična dela, već uspostavlja zajedničke minimalne standarde i za određene institute opšteg dela krivičnog prava koji neposredno utiču na obim i delotvornost krivičnopravne zaštite finansijskih interesa Evropske unije. Na taj način harmonizacija prevazilazi tradicionalni pristup zasnovan isključivo na usklađivanju bića krivičnih dela i

obuhvata i one institute koji omogućavaju njihovu efikasnu primenu u nacionalnim pravnim sistemima.

8.2.2. Krivična dela protiv životne sredine

Zaštita životne sredine pripada funkcionalnom modelu harmonizacije zasnovanom na članu 83 stav 2 UFEU. Iako krivična dela protiv životne sredine nisu obuhvaćena katalogom posebno teških oblika kriminaliteta iz člana 83 stav 1 UFEU, ona se nalaze na listi od 32 krivična dela za koja je, pri uzajamnom priznanju pravosudnih odluka u krivičnim stvarima, isključena provera dvostruke kažnjivosti (Lundh, 2024). Time je na nivou EU prepoznat značaj ovih krivičnih dela za pravosudnu saradnju, iako nisu uvrštena među oblasti kriminaliteta obuhvaćenih evro-deliktima. Zato harmonizacija u ovoj oblasti mogla da se osloni isključivo na zahtev delotvornog sprovođenja politike EU iz stava 2 i to u obliku u kojem je taj zahtev već bio primenjen u praksi Suda pravde pre donošenja Ugovora iz Lisabona (Ouwerkerk, 2023; Csonka & Landwehr, 2019).

8.2.2.1. Životna sredina kao predmet krivičnopravne zaštite u pravu EU

Osnivački ugovori Evropskih zajednica nisu sadržali posebne odredbe o zaštiti životne sredine, ali postepeni razvoj evropskog prava doveo je do njenog priznavanja kao jednog od osnovnih ciljeva i horizontalnih načela delovanja Evropske unije. Član 3 stav 3 Ugovora o Evropskoj uniji definiše da EU radi na održivom razvoju Evrope zasnovanom na visokom nivou zaštite i unapređenja kvaliteta životne sredine i iz tog izričitog pominjanja u Ugovorima izvodi se poseban značaj oblasti za pravo EU (Lundh, 2024). Član 11 UFEU uspostavlja načelo integracije životne sredine, prema kojem zahtevi zaštite životne sredine moraju biti

uključeni u utvrđivanje i sprovođenje svih politika i aktivnosti Evropske unije radi podsticanja održivog razvoja. Time zaštita životne sredine prestaje da predstavlja izdvojenu sektorsku politiku i postaje jedno od opštih načela koja oblikuju celokupan pravni poredak Evropske unije. Ciljevi politike zaštite životne sredine utvrđeni su članom 191 stav 1 UFEU, a načela predostrožnosti, preventivnog delovanja, prioritetnog uklanjanja štete na izvoru i načelo zagađivač plaća određuju način na koji se oblikuju zakonodavne mere u ovoj oblasti. Sama Direktiva 2024/1203 o zaštiti životne sredine putem krivičnog prava na te ciljeve upućuje kada određuje šta se smatra nezakonitošću u oblasti životne sredine (Lundh, 2024). Zato se u literaturi i konstatuje da je krivično pravo životne sredine u EU izgrađeno kao autonomno pravno polje, koje obuhvata, između ostalog, kriminalitet protiv divljih vrsta, nezakonito odlaganje otpada, krijumčarenje supstanci i nezakonitu eksploataciju mineralnih sirovina (Lundh, 2024).

U savremenoj teoriji zaštita životne sredine posmatra se i kroz prizmu ekološke pravde, koja podrazumeva pravo javnosti na pristup informacijama o životnoj sredini, učešće u donošenju odluka koje mogu imati uticaj na životnu sredinu i delotvoran pristup pravdi u pitanjima zaštite životne sredine. Taj koncept razvijen je u okviru Arhuske konvencije iz 1998. godine[114] i postao je sastavni deo pravnog poretka Evropske unije, čime zaštita životne sredine prevazilazi okvir sektorske politike i postaje pitanje zaštite osnovnih prava, vladavine prava i odgovornosti javnih i privatnih subjekata za očuvanje životne sredine (Ryall, 2019). Međutim, primena arhuskih obaveza u praksi nailazi na teškoće, posebno u pogledu pristupa pravdi, što je od značaja i za

[114] Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention), June 25, 1998, 2161 U.N.T.S. 447.

delotvornost krivičnopravne zaštite, jer ona pretpostavlja i sposobnost javnosti da povrede učini vidljivim (Eliantonio et al., 2026).

Specifičnost zaštite životne sredine proizlazi i iz činjenice da su njena ugrožavanja po pravilu transnacionalnog karaktera (Matić Bošković & Kostić, 2023). Zagađenje vazduha i voda, nezakonito upravljanje otpadom, trgovina ugroženim vrstama ili ilegalna eksploatacija prirodnih resursa ne zaustavljaju se na državnim granicama, a ekološki kriminalitet često se odvija kroz mreže koje deluju u više nacionalnih jurisdikcija, zbog čega izolovano delovanje država članica nije dovoljno (Angelis, 2019).

Iako je Evropska unija zaštitu životne sredine dugo ostvarivala prvenstveno putem upravnih i regulatornih instrumenata, iskustva njihove primene pokazala su da oni nisu uvek dovoljni za suzbijanje najtežih oblika ugrožavanja životne sredine (Csonka & Landwehr, 2019; Lundh, 2024). Aktivnosti poput nezakonitog odlaganja opasnog otpada, teškog industrijskog zagađenja, nezakonite trgovine zaštićenim vrstama ili ilegalne eksploatacije prirodnih resursa često su povezane sa visokim ekonomskim koristima, organizovanim kriminalom i prekograničnim delovanjem, pa upravne i prekršajne sankcije nisu imale dovoljan odvraćajući efekat. U teoriji se zato postepeno razvilo shvatanje da je za zaštitu najznačajnijih ekoloških vrednosti neophodna i primena krivičnog prava kao sredstva rezervisanog za najteže povrede životne sredine (Herlin-Karnell, 2011).

8.2.2.2. Normativni razvoj harmonizacije krivičnih dela protiv zaštite životne sredine u pravu EU

Razvoj evropskog krivičnog prava u oblasti zaštite životne sredine predstavlja jednu od najznačajnijih prekretnica u evoluciji nadležnosti EU u materijalnom krivičnom pravu. Veliki broj direktiva uređivao je zaštitu voda, vazduha, upravljanje otpadom, zaštitu prirode i kontrolu

industrijskih emisija, ali pitanje krivičnopravnih sankcija ostajalo je u nadležnosti država članica, u skladu sa tada dominantnim shvatanjem da krivično pravo predstavlja izraz nacionalnog suvereniteta i da Zajednica nema ovlašćenja da utiče na sadržinu nacionalnog materijalnog krivičnog zakonodavstva.

Prvi pokušaj uspostavljanja zajedničkog krivičnopravnog okvira nije realizovan putem instrumenata prvog stuba, već je 2003. godine usvojena Okvirna odluka Saveta 2003/80/JHA o zaštiti životne sredine putem krivičnog prava (Schroeder, 2020). Izbor trećeg stuba bio je posledica tadašnjeg uređenja EU i shvatanja da pitanja kriminalizacije pripadaju međuvladinoj saradnji u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova. Okvirna odluka zasnivala se na odredbama o policijskoj i pravosudnoj saradnji u krivičnim stvarima i propisivala je niz ekoloških krivičnih dela za koja su države članice bile dužne da predvide krivične sankcije (Edwards, 2005). Evropska komisija osporila je takav pristup, smatrajući da, kada je krivičnopravna zaštita neophodna za efikasnu primenu politike zaštite životne sredine, pravni osnov mora biti sadržan u Ugovoru o osnivanju Evropske zajednice. Taj spor objašnjava se time da je osnovna svrha Okvirne odluke bila zaštita životne sredine, zbog čega je trebalo da bude doneta na osnovu tadašnjeg člana 175 Ugovora o EZ (Csonka & Landwehr, 2019).

Institucionalni spor kulminirao je presudom Suda pravde Evropskih zajednica u predmetu C-176/03 *Commission v Council* iz 2005. godine,[115] kojom je Okvirna odluka poništena (Edwards, 2025). Veliko veće Suda zauzelo je stav da, iako krivično pravo i krivični postupak u načelu ostaju u nadležnosti država članica, pravo Zajednice može zahtevati od država članica da predvide delotvorne, srazmerne i odvraćajuće krivične

[115] Court of Justice of the European Union. (2005, September 13). *Commission of the European Communities v Council of the European Union*, Case C-176/03, ECLI:EU:C:2005:542

sankcije, kada su one neophodne za obezbeđenje pune efikasnosti politike Evropske zajednice. Sud pravde nije priznao opštu nadležnost Evropske zajednice u oblasti krivičnog prava, već je uspostavio funkcionalni princip prema kojem krivičnopravne mere mogu predstavljati legitimno sredstvo ostvarivanja ciljeva politike EU kada su druge mere nedovoljne. Time je otvoreno pitanje koje će Ugovor iz Lisabona tek urediti. Dopunska nadležnost razvijena u praksi Suda u oblasti krivičnopravne zaštite životne sredine i zagađenja mora sa brodova izričito je ugrađena u član 83 stav 2 UFEU (Csonka & Landwehr, 2019).

Ovakav pristup dodatno je razrađen u presudi C-440/05 *Commission v Council* iz 2007. godine.[116] Sud je potvrdio da Evropska zajednica može zahtevati kriminalizaciju određenih ponašanja kada je to neophodno radi ostvarivanja ciljeva zajedničkih politika, ali je istovremeno naglasio da određivanje vrste i visine krivičnih sankcija ostaje u nadležnosti država članica, osim ukoliko Ugovori izričito ne predvide drugačije. Ta ravnoteža ogleda se i u sadržini prvog instrumenta donetog na tim osnovama. Direktiva 2008/99/EZ o zaštiti životne sredine putem krivičnog prava propisivala je obavezu kriminalizacije i opšti zahtev da kazne budu delotvorne, srazmerne i odvraćajuće, ali nije određivala konkretne vrste i visine kazni, niti pravila o gonjenju i nadležnosti (Pereira, 2017).

Na osnovu ovih presuda usvojene su Direktiva 2008/99/EZ o zaštiti životne sredine putem krivičnog prava i Direktiva 2009/123/EZ o zagađenju mora sa brodova, kao prvi obavezujući instrumenti Zajednice u ovoj oblasti (Csonka & Landwehr, 2019). Direktiva 2008/99/EZ obavezala je države članice da za devet krivičnih dela, izvršenih

[116] Court of Justice of the European Union. (2007, October 23). *Commission of the European Communities v Council of the European Union*, Case C-440/05, ECLI:EU:C:2007:625.

nezakonito, umišljajno ili uz tešku nepažnju, predvide krivične sankcije, a članom 5 zahtevala je da te sankcije budu delotvorne, srazmerne i odvraćajuće (Lundh, 2024). Njeno donošenje označilo je početak sistemske harmonizacije materijalnog krivičnog prava u ovoj oblasti, ali su evaluacije njene primene pokazale ozbiljne nedostatke,[117] nedovoljno precizne definicije pojedinih krivičnih dela, ograničen obuhvat inkriminacija, značajne razlike u nacionalnim sistemima sankcionisanja i nizak nivo otkrivanja, gonjenja i osuđivanja (Matić Bošković, 2026). Na te nalaze nadovezala su se i dva izveštaja naručena u Evropskom parlamentu, koji su predložili reviziju Direktive (Lundh, 2024). Zbog toga je Evropska komisija u decembru 2021. godine podnela predlog nove, prilagođene direktive o krivičnim delima protiv životne sredine (Ouwerkerk, 2023; Lundh, 2024), koja je usvojena 2024 godine, Direktive 2024/1203 o zaštiti životne sredine putem krivičnog prava, a kojom je prethodna Direktiva u celini zamenjena (Faure, 2024). .

Direktiva je stupila na snagu u maju 2024. godine, a rok za prenošenje u nacionalna zakonodavstva istekao je 21. maja 2026. godine (Kert, 2025). Time je okončana prva faza razvoja evropskog krivičnog prava u oblasti zaštite životne sredine i otvorena nova etapa harmonizacije, zasnovana na širem obuhvatu krivičnih dela, preciznijim definicijama, strožim pravilima o sankcijama i jačanju institucionalnih mehanizama za sprečavanje i suzbijanje ekološkog kriminaliteta (Zsigmond & Sziebig, 2025).

8.2.2.3. Harmonizacija krivičnih dela protiv životne sredine u pravu EU

Usvajanjem Direktive 2024/1203 Evropska unija je uspostavila do sada najobuhvatniji i normativno najsloženiji okvir za harmonizaciju

[117] Evaluation Study on the Implementation of Directive 2008/99/EC on the Protection of the Environment through Criminal Law by Member States (2013). Milieu Law Ltd, Brussels.

materijalnog krivičnog prava u oblasti zaštite životne sredine (Stojanović & Bodrožic, 2025). Od modela minimalne kriminalizacije prelazi ka uređivanju skupa međusobno povezanih materijalnopravnih i institucionalnih rešenja (Perrone, 2024). Pored zakonskih obeležja krivičnih dela, sankcija i odgovornosti pravnih lica, Direktiva uređuje i pravila o nadležnosti i gonjenju, kao i niz mera drugačije prirode, zaštitu lica koja prijavljuju krivična dela protiv životne sredine ili pomažu u njihovoj istrazi, procesni položaj zainteresovane javnosti, prevenciju, obezbeđivanje resursa, obuku stručnih lica, mehanizme koordinacije i saradnje, izradu nacionalne strategije i prikupljanje i objavljivanje statističkih podataka (Ouwerkerk, 2023). Upravo ta kombinacija pokazuje da harmonizacija u ovoj oblasti više nije usmerena samo na usklađivanje bića krivičnih dela, već obuhvata i pretpostavke njihove praktične delotvornosti.

8.2.2.3.1. Predmet i obim harmonizacije

Direktiva 2024/1203 značajno proširuje predmet harmonizacije u odnosu na prethodni regulatorni okvir. Najvidljivija novina Direktive 2024/1203 ogleda se u proširenju kataloga krivičnih dela (Škulić, 2024a) Direktiva 2024/1203 obuhvata dvadeset krivičnih dela i pored njih sadrži odredbu koja obavezuje države članice da ustanove kvalifikovane oblike krivičnih dela, za koje se izriču strože kazne kada usled izvršenja osnovnog dela nastupi ozbiljna, rasprostranjena i znatna, nepovratna ili dugotrajna, šteta ili uništenje životne sredine (Lundh, 2024). Uvedena su i nova krivična dela, među kojima su nezakonita trgovina drvetom, nezakonito zahvatanje voda, nezakonito recikliranje brodova, izigravanje obaveze sprovođenja procene uticaja na životnu sredinu i unošenje ili širenje invazivniih stranih vrsta. Na taj način harmonizacija prati razvoj prava EU u oblasti zaštite životne sredine, ali i međunarodnih

obaveza koje proizlaze iz multilateralnih sporazuma o zaštiti prirode, biodiverziteta i upravljanju opasnim supstancama (Lundh, 2024).

Predmet harmonizacije nije ograničen samo na proširenje kataloga inkriminacija. Direktiva detaljnije uređuje elemente bića krivičnih dela, kvalifikovane oblike, odgovornost za podstrekavanje i pomaganje i odgovornost pravnih lica, čime se nastoji postići viši stepen konvergencije nacionalnih zakonodavstava i smanjenje razlike koje su uočene tokom primene Direktive 2008/99/EZ (Bertram & Faure, 2025). Posmatrano iz šire perspektive, time se potvrđuje tendenciju da se harmonizacija više ne ograničava na propisivanje minimalnih obaveza kriminalizacije, već obuhvata celovit regulatorni okvir koji povezuje materijalnopravna pravila sa institucionalnim mehanizmima njihove primene (Schroeder, 2020).

8.2.2.3.2. Novine u pristupu harmonizaciji krivičnih dela protiv životne sredine

Osnovna karakteristika Direktiva 2024/1203 nije samo proširenje kataloga krivičnih dela, već i promena zakonodavne tehnike kojom se određuju njihova zakonska obeležja. Direktiva koristi kombinovanu tehniku harmonizacije. S jedne strane, pojedina krivična dela definišu se upućivanjem na povrede sektorskog zakonodavstva EU u oblasti zaštite životne sredine, čime se održava veza između upravnog i krivičnog prava. S druge strane, za određeni broj inkriminacija uvode se autonomni materijalnopravni elementi, koji više nisu isključivo vezani za formalnu povredu upravnih propisa, već zahtevaju procenu prirode ponašanja, njegovih posledica ili stepena ugrožavanja životne sredine (Lundh, 2024).

Najznačajniji izraz te promene jeste novo oblikovanje elementa nezakonitosti. Prema članu 3 stav 1 Direktive, nezakonitost u oblasti životne sredine obuhvata ponašanje kojim se krši pravo EU koje

doprinosi ostvarivanju jednog od ciljeva politike EU u oblasti životne sredine iz člana 191 stav 1 UFEU, ili nacionalni propis, odnosno odluka nadležnog organa doneta radi sprovođenja tog prava Unije (Lundh, 2024). Posebno je značajno rešenje iz trećeg podstava tog člana, u koje se ponašanje uređuje kao nezakonito i kada se sprovodi na osnovu dozvole nadležnog organa, ako je takva dozvola pribavljena prevarom, korupcijom, iznudom ili prinudom, ili ako je u očiglednoj povredi relevantnih materijalnopravnih zahteva (Lundh, 2024). Time se otklanja jedan od najčešćih praktičnih načina izbegavanja odgovornosti u ovoj oblasti, budući da formalno važeća dozvola više ne može sama po sebi isključiti protivpravnost.

Navedeno rešenje se ocenjuje kao revolucionarno u odnosu na dotadašnji odnos upravnog i krivičnog prava, jer je Direktiva njime *de facto* stvorila autonomno krivično delo protiv životne sredine (Faure, 2024). Međutim, primena u praksi će zavisti od načina na koji ga države članice prenesu u nacionalno zakonodavstvo (Bertram & Faure, 2025; Perrone, 2024).

Posebnu pažnju zaslužuje i harmonizacija subjektivnih elemenata krivičnih dela. Direktiva se, pored umišljajnih oblika izvršenja, oslanja i na tešku nepažnju, čime obuhvata nesavesna ponašanja koja mogu prouzrokovati nepopravljivu štetu po životnu sredinu (Mpunga-Biayi, 2025). Time se ne odstupa od ranijeg pristupa, jer je Direktiva 2008/99/EZ već obuhvatala krivična dela izvršena nezakonito, umišljajno ili uz tešku nepažnju (Lundh, 2024). Novina je u funkciji koju nepažnja dobija u novom režimu, gde postaje jedan od oslonaca za jačanje dužne pažnje kao elementa krivičnopravne odgovornosti. Time se suzbija sistemska šteta po životnu sredinu, smanjuju pravne razlike između država članica i umanjuje mogućnost da zagađivači izbegnu odgovornost (Mpunga-Biayi, 2025).

Direktiva uvodi detaljnija pravila o kvalifikovanim oblicima krivičnih dela, povezujući strožu krivičnopravnu reakciju sa težinom nastale ili moguće štete, obimom ugrožavanja zaštićenih dobara (Lundh, 2024). Najteži oblik odnosi se na ponašanja koja se u uvodnom delu, tačka 21, opisuju kao ponašanje uporedivo sa ekocidom, koje je već uređeno u pojedinim državama članicama i o kome se raspravlja u međunarodnim forumima (Bertram & Faure, 2025). Iako taj kvalifikovani oblik u Direktivi nije označen kao ekocid, njegovo uvođenje se ocenjuje kao prekretnica, uz istovremeno upozorenje da je reč o pojmu koji je još neujednačen (Kooijman, 2026). Kritički se pritom ukazuje i na to da najviše zaprećene kazne ostaju vezane za smrt lica, a ne za težinu štete po samu životnu sredinu (Lundh, 2024).

8.2.2.3.3. Harmonizacija sankcija i odgovornosti

Dok je Direktiva 2008/99/EZ prepuštala državama članicama slobodu u određivanju vrste i visine krivičnih sankcija, uz opšti zahtev da one budu delotvorne, srazmerne i odvraćajuće (Pereira, 2017), Direktiva 2024/1203 uspostavlja znatno detaljniji regulatorni okvir i propisuje minimalne standarde u pogledu najviših zaprećenih kazni zatvora, novčanih kazni, odgovornosti pravnih lica i dodatnih krivičnopravnih mera (Lundh, 2024). Takav pristup predstavlja značajan iskorak, budući da se određivanje vrste i visine krivičnih sankcija tradicionalno smatralo jednim od ključnih elemenata nacionalnog suvereniteta u materijalnom krivičnom pravu. Ocenjujući prethodni režim, u literaturi se upravo odsustvo konkretnih vrsta i visina kazni i pravila o gonjenju i nadležnosti izdvajalo kao glavni razlog mogućeg neuspeha njegove primene (Pereira, 2017). Međutim, evaluacija primene Direktive 2008/99/EZ pokazala je da su velike razlike u nacionalnim kaznenim politikama predstavljale

jedan od razloga neujednačene zaštite životne sredine i otežavale prekograničnu saradnju u suzbijanju ekološkog kriminaliteta.[118]

Direktiva 2024/1203 uvodi diferenciran sistem minimalnih standarda za kazne zatvora, povezujući njihovu visinu sa težinom posledica. Za krivična dela koja prouzrokuju smrt lica zahteva se maksimalna kazna zatvora od najmanje deset godina, za kvalifikovani oblik ekološkog kriminala kojim je prouzrokovana znatna šteta najmanje osam godina, dok je za ostala krivična dela propisana maksimalna kazna od najmanje tri ili pet godina (Lundh, 2024). Iako države članice i dalje zadržavaju pravo da propišu strože sankcije, njihov prostor za odstupanja u pogledu minimalnog nivoa krivičnopravne zaštite postaje znatno uži. Kod novčanih kazni prema pravnim licima, Direktiva zahteva da najviši iznos kazne ne bude manji od 5% ukupnog svetskog prometa pravnog lica u poslovnoj godini koja prethodi izvršenju krivičnog dela ili odgovarajućeg iznosa od 40 miliona evra. Povezivanje visine kazne sa ukupnim prometom, a ne samo sa prometom ostvarenim u državi izvršenja, u literaturi se izdvaja kao jedno od značajnih rešenja nove Direktive, jer omogućava da kazna ima odvraćajući efekat i prema velikim privrednim subjektima (Lukić, 2025).

Pored sankcija za fizička lica, Direktiva značajno unapređuje harmonizaciju odgovornosti pravnih lica. Polazeći od činjenice da se veliki broj najtežih ekoloških krivičnih dela izvršava u okviru privrednih aktivnosti ili kroz složene korporativne strukture, Direktiva ne harmonizuje model odgovornosti pravnih lica u smislu izbora između krivične, upravne e ili druge vrste odgovornosti, poštujući različite tradicije država članica, ali zahteva da pravna lica podležu delotvornim,

[118] European Commission. (2021). *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the protection of the environment through criminal law and replacing Directive 2008/99/EC* (COM(2021) 851 final); European Commission. (2021). *Commission Staff Working Document – Impact Assessment Report* (SWD(2021) 465 final).

proporcionalnim i odvraćajućim sankcijama kada su ispunjeni uslovi propisani Direktivom (Lundh, 2024).

Posebnu novinu predstavlja i proširenje kataloga sankcija koje se mogu izreći pravnim licima. Pored novčanih kazni, Direktiva predviđa mogućnost primene različitih dodatnih mera, uključujući isključenje iz postupaka javnih nabavki ili dodele javnih sredstava, oduzimanje dozvola i odobrenja za obavljanje delatnosti, stavljanje pod sudski nadzor, privremeno ili trajno zatvaranje objekata koji su korišćeni za izvršenje krivičnog dela, kao i obavezu vraćanja životne sredine u prvobitno stanje ili naknade prouzrokovane štete kada je to moguće (član 7 Direktive; Lukić, 2025). Time se sistem sankcionisanja značajno udaljava od tradicionalnog modela zasnovanog isključivo na kazni zatvora i novčanoj kazni, približavajući se konceptu preventivne i restorativne zaštite životne sredine (Kert, 2025).

Takav razvoj odgovara specifičnoj prirodi ekološkog kriminaliteta. Za razliku od većine tradicionalnih krivičnih dela, kod kojih je osnovni cilj sankcionisanja učinioca, zaštita životne sredine često zahteva i otklanjanje posledica protivpravnog postupanja, sprečavanje njegovog ponavljanja i uspostavljanje prethodnog stanja kada je to moguće. Zbog toga Direktiva proširuje funkcije krivičnih sankcija, kombinujući represivne, preventivne i restorativne elemente u jedinstven sistem zaštite životne sredine (Mpunga-Biayi, 2025). Treba imati u vidu da je harmonizacija sankcija u ovoj oblasti i dalje ograničena i da će zavisti od prenošenja Direktive u nacionalne sisteme država članica.

8.2.2.3.4. Institucionalne pretpostavke efikasne primene Direktive u državama članicama

U oblasti zaštite životne sredine evropski zakonodavac uspostavlja skup obaveza koje se odnose na institucionalne pretpostavke efikasne primene materijalnog krivičnog prava (Ouwerkerk, 2023)). Time

Direktiva prevazilazi tradicionalni koncept harmonizacije, koji je bio usmeren prvenstveno na sadržinu krivičnopravnih normi, i obuhvata elemente koji neposredno utiču na njihovu praktičnu delotvornost. Polazište ovakvog pristupa predstavlja saznanje da efikasnost krivičnopravne zaštite životne sredine ne zavisi isključivo od kvaliteta zakonskih rešenja. Evaluacija primene Direktive 2008/99/EZ pokazala je da su jedan od osnovnih razloga njenog ograničenog efekta predstavljali nedovoljni institucionalni kapaciteti država članica, neujednačen nivo stručnih znanja, ograničena specijalizacija nadležnih organa i nedovoljno razvijena saradnja između administrativnih, inspekcijskih i pravosudnih institucija. (Angelis, 2019).[119]

U tom kontekstu Direktiva predviđa obavezu država članica da obezbede odgovarajuću specijalizaciju organa uključenih u otkrivanje, istragu, gonjenje i suđenje za krivična dela protiv životne sredine, pri čemu se ne nameće jedinstven organizacioni model, već se zahteva da raspolažu dovoljnim brojem stručnih kadrova i odgovarajućim tehničkim i finansijskim resursima (Miljuš, 2023; Ouwerkerk, 2023). Na taj način Direktiva poštuje institucionalnu autonomiju država članica, ali istovremeno uvodi zajedničke standarde u pogledu osposobljenosti njihovih sistema krivičnog pravosuđa. Poseban značaj Direktiva pridaje kontinuiranom stručnom usavršavanju. Države članice dužne su da podstiču ili obezbede specijalizovane obuke za sudije, tužioce, policijske službenike, inspektore i druge organe koji učestvuju u otkrivanju i procesuiranju ekološkog kriminaliteta. Time se priznaje da složenost ove oblasti zahteva interdisciplinarna znanja koja prevazilaze tradicionalne okvire krivičnog prava i uključuju razumevanje sektorskog

[119] European Commission. (2021). *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the protection of the environment through criminal law and replacing Directive 2008/99/EC* (COM(2021) 851 final); European Commission. (2021). *Commission Staff Working Document – Impact Assessment Report* (SWD(2021) 465 final).

zakonodavstva Evropske unije, prirodnih nauka, toksikologije, ekologije i finansijskih istraga (član 12 Direktive).

Direktiva istovremeno jača obavezu koordinacije između nadležnih nacionalnih organa, kao i saradnju sa institucijama Evropske unije, posebno u slučajevima prekograničnog ekološkog kriminaliteta. Time se potvrđuje da efikasna primena harmonizovanih krivičnopravnih normi pretpostavlja razmenu informacija, zajedničke istrage i koordinisano postupanje različitih organa vlasti (članovi 13-16 Direktive). Takav pristup odgovara specifičnoj prirodi ekološkog kriminaliteta, čije posledice često prevazilaze granice jedne države članice i zahtevaju zajednički evropski odgovor.[120] Ambicije Evropskog zelenog dogovora[121] mogu se ostvariti samo ako se pažnja posveti načinu na koji se ekološki propisi sprovode u različitim državama članicama (Giardi et al., 2026).

Posebnu novinu Direktive predstavlja obaveza uspostavljanja mehanizama za prikupljanje i objavljivanje statističkih podataka o krivičnim delima protiv životne sredine, jer se time stvaraju pretpostavke za sistematsko praćenje primene Direktive i buduću evaluaciju njenog stvarnog učinka (Ouwerkerk, 2023; Lukić, 2025). Direktiva polazi od pretpostavke da se efikasnost harmonizacije može oceniti jedino na osnovu pouzdanih podataka o broju prijavljenih krivičnih dela, sprovedenih istraga, optuženja, osuđujućih presuda i izrečenih sankcija (čl. 18 Direktive).[122]

Institucionalne odredbe Direktive pokazuju da zakonodavac EU više ne polazi od pretpostavke da će sama harmonizacija zakonskih obeležja

[120] Eurojust. (2025). *Note on Directive (EU) 2024/1203 on the Protection of the Environment through Criminal Law.*
[121] Više o Evropskom zelenom dogovoru na: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en
[122] European Commission. (2021). *Commission Staff Working Document – Impact Assessment Report* (SWD(2021) 465 final).

krivičnih dela automatski dovesti do njihove delotvorne primene. Naprotiv, prihvata se funkcionalni pristup, prema kojem efikasnost materijalnog krivičnog prava zavisi od postojanja odgovarajućih institucionalnih kapaciteta, stručnih znanja i mehanizama međuinstitucionalne saradnje. Time se harmonizacija u ovoj oblasti razvija kao integrisani normativni model koji povezuje materijalnopravna pravila sa institucionalnim pretpostavkama njihove efikasne primene (Ouwerkerk, 2023). Povezanost delotvorne zaštite životne sredine sa pozitivnim obavezama države potvrđena je i u novijoj praksi Evropskog suda za ljudska prava, koji je naglasio da odgovor države na ozbiljne ekološke rizike mora biti blagovremen, da istrage ekološkog kriminala moraju biti delotvorne, kao da ozbiljna, dugotrajna i dokumentovana izloženost stanovništva zagađenju može aktivirati pozitivne obaveze države iz člana 2 Konvencije i bez dokazivanja individualne uzročne veze između zagađenja i nastupanja smrti.[123]

[123] Za razumavenja kako će Sud pravde tumačiti primenu Direktive može poslužiti i praksa Evropskog suda za ljudska prava u predmetu *Cannavacciuolo and Others v. Italy*, predstavke br. 39742/14, 51567/14, 74208/14 i druge (presuda od 30. januara 2025. godine). Odlučujući o odgovornosti Italije za dugotrajno zagađenje izazvano nezakonitim odlaganjem i spaljivanjem otpada u regiji Kampaniji, Sud je utvrdio povredu člana 2 Evropske konvencije o ljudskim pravima. Posebno je naglasio da pozitivne obaveze države podrazumevaju ne samo uspostavljanje odgovarajućeg pravnog okvira već i njegovo delotvorno sprovođenje, uključujući otkrivanje i procenu ekoloških rizika, sprečavanje i suzbijanje nezakonitih aktivnosti, delotvorno krivično gonjenje, koordinaciju nadležnih organa i blagovremeno informisanje stanovništva. Sud je ukazao na nedostatke krivičnopravnog odgovora države, ocenivši da mali broj uspešno okončanih krivičnih postupaka, imajući u vidu dugotrajnost i razmere nezakonitih aktivnosti, nije bio dovoljan dokaz delotvorne zaštite. Iako nije propisao posebne istražne tehnike niti rokove za okončanje pojedinačnih krivičnih postupaka, naglasio je da odgovor države mora biti blagovremen, sistematičan i delotvoran. Poseban značaj presude ogleda se u stavu da za nastanak pozitivnih obaveza države iz člana 2 Konvencije nije neophodno dokazati uzročnu vezu između izloženosti određenoj zagađujućoj materiji i konkretne bolesti ili smrti, ukoliko postoji dovoljno ozbiljan, stvaran i utvrdiv rizik po život stanovništva. Ovakav pristup sadržinski je blizak Direktivi (EU) 2024/1203, naročito njenim odredbama o istražnim sredstvima, institucionalnim kapacitetima, saradnji nadležnih organa i delotvornom sprovođenju krivičnopravne zaštite životne sredine.

S tim je povezano i pitanje proširenja nadležnosti Kancelarije evropskog javnog tužioca na krivična dela protiv životne sredine. U literaturi se taj predlog podržava argumentom da se životna sredina, poput budžeta EU, može smatrati evropskim dobrom, zbog čega bi ekološki kriminalitet trebalo da uđe u krug dela za koja Kancelarija postupa (Angelis, 2019; Bulnes, 2024). Kao glavni protivargument ističe se da pouzdana zajednička definicija krivičnog dela protiv životne sredine još uvek nedostaje, jer bez nje određivanje tog pojma na nacionalnom nivou ne vodi ujednačenoj primeni, s obzirom na to da su i nacionalni propisi u tom pogledu različiti (Lundh, 2024). Uz to se ukazuje i na mogućnost da je Kancelarija već nadležna u konkretnim slučajevima kada je ekološko krivično delo povezano sa krivičnim delom protiv finansijskih interesa EU, kao i preko člana 86 UFEU (Csonka & Landwehr, 2019; Maesa, 2018), dok se u novijoj literaturi ispituje i položaj ekoloških i klimatskih krivičnih dela pred drugim telima EU, poput Evrodžasta, Evropol-a i OLAF-a (Divjak, 2025). Imajući u vidu težinu sankcija propisanih Direktivom 2024/1203, to pitanje će verovatno biti jedno od ključnih u narednoj fazi razvoja ove oblasti.

8.2.3. Krivičnopravna zaštita integriteta finansijskog tržišta

Za razliku od zaštite finansijskih interesa Evropske unije, koja je usmerena na očuvanje budžeta Evropske unije kao posebnog evropskog pravnog dobra, krivičnopravna zaštita integriteta finansijskog sektora razvijala se sa ciljem očuvanja stabilnosti, transparentnosti i poverenja u funkcionisanje unutrašnjeg finansijskog tržišta (Poulle et at, 2024). Razvoj jedinstvenog evropskog finansijskog prostora, slobodno kretanje kapitala i sve izraženija prekogranična povezanost finansijskih institucija pokazali su da pojedini oblici finansijskog kriminaliteta prevazilaze mogućnosti nacionalne krivičnopravne reakcije. Upravo iz tog razloga

Evropska unija postepeno razvija zajedničke materijalnopravne standarde kojima se štiti integritet finansijskog sistema kao jednog od osnovnih preduslova funkcionisanja unutrašnjeg tržišta. Pravni osnov te harmonizacije je član 83 stav 2 UFEU, a ne katalog krivičnih dela iz stava 1, jer zloupotrebe tržišta nisu među evro-deliktima.

8.2.3.1. Pojam integriteta finansijskog tržišta kao objekta krivičnopravne zaštite

Razvoj krivičnopravne zaštite tržišta od zloupotreba neposredno je povezan sa produbljivanjem ekonomskih integracija u Evropskoj uniji. Uspostavljanje unutrašnjeg tržišta, slobodno kretanje kapitala i razvoj jedinstvenog tržišta finansijskih usluga omogućili su stvaranje integrisanog evropskog tržišta kapitala, na kojem se trgovanje finansijskim instrumentima odvija nezavisno od nacionalnih granica. Takav razvoj predstavljao je važan podsticaj ekonomskom rastu i efikasnijoj raspodeli kapitala, ali je istovremeno povećao rizike od prekograničnih tržišnih zloupotreba, naročito insajderskog trgovanja i manipulacije tržištem. Zbog toga je Evropska komisija prilikom pripreme reforme evropskog pravnog okvira zloupotreba tržišta ukazala da fragmentirani nacionalni sistemi više nisu sposobni da obezbede delotvornu zaštitu integrisanog evropskog tržišta kapitala, što je zahtevalo zajednički regulatorni i krivičnopravni odgovor na nivou Evropske unije (Faure & Weber, 2017; Castro & Błachnio-Parzych, 2021).

Zloupotreba tržišta u pravu EU posmatra se kroz prizmu zaštite uslova neophodnih za pravilno funkcionisanje finansijskog tržišta. Evropski regulatorni okvir zato ne polazi prvenstveno od zaštite pojedinačnih investitora ili pojedinačnih finansijskih institucija, već od potrebe očuvanja tržišnog integriteta, transparentnosti trgovanja i

poverenja investitora kao osnovnih pretpostavki funkcionisanja unutrašnjeg tržišta finansijskih usluga (Poulle et al., 2024).

Takvo opredeljenje proizlazi iz same regulatorne logike prava EU. U uvodnim odredbama Uredbe 596/2014 o zloupotrebi tržišta naglašava se da su integritet finansijskog tržišta i poverenje investitora osnovni preduslovi pravilnog funkcionisanja unutrašnjeg tržišta finansijskih usluga. Savremeni evropski režim zloupotrebe tržišta stoga nije usmeren isključivo na zabranu određenih oblika ponašanja, već na očuvanje tržišnih uslova u kojima se cene finansijskih instrumenata formiraju slobodno, na osnovu potpunih i jednako dostupnih informacija svim učesnicima (Poulle et al., 2024). Na taj način tržišni integritet postaje regulatorni cilj čije ostvarivanje predstavlja pretpostavku efikasnog funkcionisanja evropskog tržišta kapitala.

Ovakvo razumevanje potvrđeno je i u praksi Suda pravde. U predmetu C-45/08 *Spector Photo Group*[124] Sud je zauzeo stav da se, kada lice koje raspolaže povlašćenom informacijom trguje finansijskim instrumentima na koje se ta informacija odnosi, može pretpostaviti da ju je koristio, pri čemu je ta pretpostavka oboriva. Time je Sud pravde naglasio objektivne elemente insajderskog trgovanja, polazeći od potrebe zaštite integriteta finansijskog tržišta i poverenja investitora, bez zahteva da se u svakom

[124] Predmet C-45/08, *Spector Photo Group NV i Chris Van Raemdonck protiv Komisije za bankarstvo, finansije i osiguranje (CBFA)*, [2009] ECLI:EU:C:2009:806. Predmet je nastao povodom trgovanja sopstvenim akcijama društva *Spector Photo Group*, pri čemu se postavilo pitanje da li raspolaganje povlašćenom informacijom u trenutku trgovanja predstavlja njeno korišćenje u smislu Direktive 2003/6/EZ (kasnije zamenjena Uredbom 596/2014). Sud je utvrdio da se korišćenje povlašćene informacije može pretpostaviti kada lice koje njome raspolaže trguje finansijskim instrumentima na koje se ona odnosi, ali je naglasio da takva pretpostavka mora biti oboriva i da se moraju poštovati prava odbrane i pretpostavka nevinosti. Istovremeno, Sud je istakao da se zabrana insajderskog trgovanja mora tumačiti u skladu sa njenim ciljem, odnosno zaštitom integriteta finansijskog tržišta i poverenja investitora, zbog čega samo posedovanje povlašćene informacije i obavljanje transakcije ne dovode automatski do odgovornosti.

slučaju posebno dokazuje namera korišćenja povlašćene informacije (Błachnio-Parzych, 2013; Hansen, 2010). Presuda je izazvala i kritiku, naročito zbog mogućih teškoća njegove primene u krivičnom pravu, u kojem načelo krivice i pretpostavka nevinosti zahtevaju strože uslove za utvrđivanje odgovornosti (Błachnio-Parzych, 2013). Time je potvrđeno da zloupotrebe tržišta u evropskom pravu nisu značajne samo zbog moguće štete koju prouzrokuju pojedinačnim investitorima, već zbog njihovog uticaja na pravilno funkcionisanje tržišta u celini.

Koncept zloupotrebe tržišta nije samo skup pojedinačnih zabrana, već izraz specifično evropskog razumevanja tržišta kapitala, u kojem se regulatorni ciljevi unutrašnjeg tržišta neposredno povezuju sa harmonizacijom krivičnog prava. Evropska dimenzija zloupotreba tržišta proizlazi iz toga što narušavanje integriteta tržišta prevazilazi granice pojedinačnih država članica i neposredno utiče na funkcionisanje jedinstvenog evropskog finansijskog prostora, što se ogleda i u širokom teritorijalnom domašaju pravila o zloupotrebi tržišta (Castro & Błachnio-Parzych, 2021; Green & Torrens, 2016).

8.2.3.2. Normativni razvoj krivičnopravne zaštite integriteta finansijskog tržišta u pravu Evropske unije

Normativni razvoj zaštite integriteta finansijskih tržišta u pravu Evropske unije karakteriše postepeni prelazak od regulatornog ka integrisanom upravno-kaznenom modelu zaštite. Razvoj pravila o tržišnim zloupotrebama započeo je kao deo prava unutrašnjeg tržišta. Prvobitni cilj evropskog zakonodavca nije bio harmonizacija krivičnog prava, već uspostavljanje jedinstvenih pravila kojima bi se obezbedili transparentnost finansijskih tržišta, ravnopravni uslovi trgovanja i poverenje investitora u funkcionisanje evropskog tržišta kapitala (Robalo, 2020).

U prvoj fazi razvoja Evropska zajednica nije raspolagala nadležnošću za harmonizaciju materijalnog krivičnog prava. Zakonodavna aktivnost bila je usmerena na uklanjanje prepreka slobodnom kretanju kapitala, harmonizaciju finansijskih usluga i razvoj zajedničkih regulatornih standarda. Prvi evropski okvir u ovoj oblasti bila je Direktiva 2003/6/EZ o zloupotrebi tržišta, kojom su uspostavljena zajednička pravila o insajderskom trgovanju i manipulaciji tržištem, ali je zaštita tržišnog integriteta ostvarivana prvenstveno administrativnim nadzorom i ovlašćenjima nacionalnih nadzornih organa, dok je krivičnopravna reakcija ostajala u nadležnosti država članica (Robalo, 2020; Ouwerkerk, 2017).

Takvo opredeljenje bilo je zasnovano na pretpostavci da efikasno tržište kapitala prvenstveno zavisi od transparentnosti, objavljivanja relevantnih informacija, nadzora nad tržištem i preventivnog delovanja regulatornih tela. Evropsko finansijsko pravo razvijalo se kao sastavni deo prava unutrašnjeg tržišta, dok je krivično pravo imalo isključivo dopunsku ulogu. Smatralo se da upravne sankcije i regulatorni mehanizmi predstavljaju dovoljan odgovor na većinu nepravilnosti koje se javljaju na finansijskim tržištima (Faure & Weber, 2017).

Ubrzana internacionalizacija finansijskih tržišta, digitalizacija finansijskih usluga i sve izraženiji prekogranični karakter tržišnih zloupotreba postepeno su pokazali ograničenja isključivo upravnog modela zaštite. Poseban značaj u tom pogledu imala je globalna finansijska kriza iz 2008. godine, koja je ukazala na ozbiljne slabosti postojećeg regulatornog sistema i dovela u pitanje poverenje investitora u funkcionisanje finansijskih tržišta. Evropska komisija je nakon finansijske krize zaključila da razlike između nacionalnih sistema sankcionisanja i odsustvo krivičnopravne reakcije u pojedinim državama članicama predstavljaju prepreku delotvornom suzbijanju najtežih oblika tržišnih zloupotreba. Revizija Direktive 2003/6/EZ pokazala je i

da razlike u njenom prenošenju omogućavaju izbor povoljnijeg pravnog režima, čemu je trebalo stati na put ujednačenijim i strožim okvirom (Faure & Weber, 2017; Castro & Błachnio-Parzych, 2021). Efikasno suzbijanje zloupotreba tržišta zahteva koordinisanu primenu regulatornih, upravnih i krivičnopravnih instrumenata, budući da upravne sankcije same po sebi ne ostvaruju dovoljan odvraćajući efekat u odnosu na najteže oblike (Faure & Weber, 2017).

Na tim osnovama doneti su 2014. godine, Uredba (EU) br. 596/2014 o zloupotrebi tržišta (MAR) i Direktiva 2014/57/EU o krivičnim sankcijama za zloupotrebu tržišta (MAD II), kojima je uspostavljen jedinstven evropski regulatorni okvir u kojem se upravni i krivičnopravni mehanizmi međusobno dopunjuju (Poulle et al., 2014). MAR je doneta na osnovu člana 114 UFEU, dakle kao mera usklađivanja propisa radi funkcionisanja unutrašnjeg tržišta, i njome su uspostavljena jedinstvena pravila o zabrani zloupotrebe tržišta, definisani ključni pojmovi i uređena ovlašćenja nadzornih organa, uključujući mogućnost izricanja upravnih sankcija (Mock, 2017; Busch, 2019). MAD II je doneta na osnovu člana 83 stav 2 UFEU i obavezuje države članice da najteže oblike insajderskog trgovanja, nezakonitog otkrivanja povlašćenih informacija i manipulacije tržištem propišu kao krivična dela (Ouwerkerk, 2017; Whyte, 2018). Upravo ta razlika u pravnom osnovu objašnjava podelu uloga između dva instrumenta. MAR uređuje tržišno ponašanje i upravno sankcionisanje, dok MAD II krivičnopravnu reakciju vezuje za najteže oblike istih ponašanja (Mock, 2017; Castro & Błachnio-Parzych, 2021).

MAD II je prvi akt donet na osnovu člana 83 stav 2 UFEU što objašnjava zašto se ovaj instrument uzima kao prvi test dometa te odredbe (Herlin-Karnell, 2012; Miglietti, 2014). U tom smislu se i ocenjuje da je Komisija, u svetlu finansijske krize, lako mogla da obrazloži dodatnu vrednost delovanja na evropskom nivou radi jačanja i bolje

zaštite integriteta finansijskih tržišta, zbog čega je upravo zloupotreba tržišta izabrana kao prva oblast primene novog osnova (Csonka & Landwehr, 2019). Takođe, ukazuje se i da je zahtev iz člana 83 stav 2 UFEU, da približavanje krivičnih zakona bude *neophodno* za delotvornu primenu politike, sadržinski obuhvatao i načelo supsidijarnosti i načelo *ultima ratio*, te da je predlog MAD II ostao bez jasnih empirijskih podataka o toj neophodnosti (Miglietti, 2013; Miglietti, 2014). Time je već na prvom primeru otvoreno pitanje koliko strogo treba ocenjivati ispunjenost pretpostavki iz člana 83 stav 2, koje i danas ostaje jedno od spornih pitanja evropskog krivičnog prava (Miglietti, 2014).

Razvoj zaštite integriteta finansijskog tržišta potvrđuje karakterističan obrazac razvoja evropskog materijalnog krivičnog prava. Krivičnopravna harmonizacija nije predstavljala polaznu tačku regulatornog razvoja, već njegov završni stadijum. Evropska unija je najpre uspostavila jedinstvena pravila funkcionisanja finansijskih tržišta, zatim zajedničke mehanizme nadzora, da bi tek nakon procene da upravni instrumenti nisu dovoljni pristupila harmonizaciji najtežih oblika tržišnih zloupotreba na osnovu člana 83 stav 2 UFEU (Faure & Weber, 2017). Time je još jednom potvrđeno da se evropsko materijalno krivično pravo razvija funkcionalno, kao instrument obezbeđivanja delotvorne primene već harmonizovanih politika Evropske unije, a ne kao samostalna oblast zakonodavne integracije (Herlin-Karnell, 2012).

8.2.3.3. Harmonizacija materijalnog krivičnog prava u oblasti zaštite integriteta finansijskog sektora

Normativni razvoj prikazan u prethodnom potpoglavlju pokazuje da EU nije pristupila harmonizaciji krivičnog prava kao samostalnom cilju, već kao instrumentu obezbeđivanja delotvorne primene već uspostavljenih pravila unutrašnjeg tržišta. U skladu sa funkcionalnim modelom kriminalizacije iz člana 83 stav 2 UFEU, harmonizacija je

ograničena na one oblike zloupotreba tržišta za koje je ocenjeno da mogu ozbiljno ugroziti transparentnost finansijskih tržišta i poverenje u funkcionisanje unutrašnjeg tržišta EU. Njen predmet nije celokupno finansijsko tržište, već zloupotrebe tržišta kao najteži oblici narušavanja integriteta tržišta kapitala. Zbog toga analiza ovih instrumenata ne može biti ograničena na sadržinu pojedinačnih krivičnih dela, već mora obuhvatiti i regulatorni kontekst u kojem su nastali, ciljeve koje zakonodavac nastoji da ostvari i način na koji su krivičnopravni mehanizmi uklopljeni u širi sistem zaštite integriteta finansijskog tržišta (Faure & Weber, 2017; Castro & Błachnio-Parzych, 2021).

8.2.3.3.1. Zloupotreba tržišta

Predmet harmonizacije nije određen prema tradicionalnim kategorijama nacionalnog krivičnog prava, već prema regulatornim pravilima sadržanim u MAR. MAD II zato ne razvija sopstvene definicije osnovnih pojmova, već upućuje na jedinstveni regulatorni okvir uspostavljen Uredbom, čime se obezbeđuje da se isti pojmovi primenjuju kako u upravnom nadzoru, tako i u krivičnim postupcima, čime se ostvaruje visok stepen pravne sigurnosti i ujednačenosti primene prava Evropske unije (Mock, 2017; Szwajdler, 2021). Otuda i obaveza autonomnog i ujednačenog tumačenja pojmova MAR u svim državama članicama, kao jedno od ključnih načela primene tog instrumenta (Mock, 2017). Ovakav model predstavlja jednu od najvažnijih karakteristika evropskog sistema zaštite tržišta kapitala, budući da krivičnopravna harmonizacija nije zamišljena kao zaseban sistem zabrana, već kao dopuna regulatornom okviru unutrašnjeg tržišta (Mock, 2017; Castro & Błachnio-Parzych, 2021).

Ovakvo normativno rešenje dodatno je razrađeno u praksi Suda pravde Evropske unije. Sud dosledno polazi od toga da se pojmovi korišćeni u MAR moraju tumačiti autonomno i ujednačeno u svim

državama članicama kako bi se obezbedili jednaki uslovi funkcionisanja unutrašnjeg tržišta kapitala. Poseban značaj ima predmet C-45/08 *Spector Photo Group,* u kojem Sud razradio pojam upotrebe povlašćene informacije (Blachnio-Parzych, 2013; Hansen, 2010). U istom nizu nalazi se i predmet C-19/11 *Geltl v Daimler AG*, u kojima je Sud razradio kriterijume razumne verovatnoće za ocenu da li se buduća okolnost ili događaj mogu smatrati preciznim informacijama, kao i sposobnosti da utiče na cenu finansijskih instrumenata.[125] Time su postavljeni jedinstveni standardi koji se primenjuju kako u regulatornim, tako i u krivičnopravnim postupcima u oblasti tržišnih zloupotreba.

MAD II harmonizuje tri osnovne kategorije tržišnih zloupotreba, zloupotrebu povlašćenih informacija, nezakonito otkrivanje povlašćenih informacija i manipulaciju tržištem (Ouwerkerk, 2017; Kostić, 2018). Iako se u nacionalnim zakonodavstvima ta ponašanja često sistematizuju kao posebna krivična dela privrednog ili finansijskog kriminaliteta, evropski zakonodavac ih objedinjuje u jedinstven sistem zbog zajedničkog regulatornog cilja koji ostvaruju. Njihova zajednička karakteristika nije identitet radnje izvršenja, već činjenica da sva mogu ozbiljno narušiti transparentnost tržišta, jednak pristup informacijama i poverenje investitora, kao osnovne pretpostavke pravilnog

[125] Predmet C-19/11, *Markus Geltl protiv Daimler AG*, [2012] ECLI:EU:C:2012:397. Predmet je nastao povodom pitanja blagovremenog objavljivanja informacije o odlasku predsednika uprave društva *Daimler AG*, pri čemu je bilo sporno da li su i prethodni koraci u postupku donošenja te odluke predstavljali povlašćene informacije koje je društvo bilo dužno da objavi. Tumačeći Direktivu 2003/6/EZ i Direktivu 2003/124/EZ, Sud je utvrdio da se preciznim informacijama mogu smatrati ne samo informacije o konačnom ishodu određenog procesa već i informacije o njegovim međufazama, ukoliko ispunjavaju propisane uslove. Kada je reč o budućim okolnostima ili događajima, nije neophodno da njihovo nastupanje bude izvesno ili veoma verovatno, već da na osnovu ukupne ocene tada poznatih činjenica postoji realna mogućnost njihovog nastupanja. Sud je pritom razlikovao verovatnoću nastupanja budućeg događaja od njegove sposobnosti da značajno utiče na cenu finansijskih instrumenata, naglašavajući da je reč o zasebnim uslovima za određivanje povlašćene informacije.

funkcionisanja unutrašnjeg tržišta kapitala (Castro & Blachnio-Parzych, 2021; Szwajdler, 2021).

U pogledu obima kriminalizacije, Direktiva ne zahteva da svaka povreda pravila o zloupotrebi tržišta bude krivično delo. U skladu sa načelom *ultima ratio*, države članice dužne su da krivičnim pravom sankcionišu samo najteže, ozbiljne, slučajeve zloupotrebe povlašćenih informacija, nezakonitog otkrivanja povlašćenih informacija i manipulacije tržištem, i to pod uslovom da su izvršeni sa umišljajem (Ouwerkerk, 2017; Kostić, 2018). Time se razlikuju regulatorne povrede koje mogu biti predmet upravnog sankcionisanja od ponašanja koja zbog svoje težine opravdavaju primenu krivičnog prava. Direktiva ne daje jedinstvenu definiciju ozbiljnog slučaja, ostavljajući državama članicama prostor za njegovu konkretizaciju u skladu sa nacionalnim pravnim sistemima, ali uz obavezu da obezbede delotvornu, proporcionalnu i odvraćajuću zaštitu tržišta kapitala (Kostić, 2018; Whyte, 2018).

Centralno mesto u sistemu harmonizacije zauzima zloupotreba povlašćenih informacija. Direktiva kriminalizuje korišćenje povlašćenih informacija radi sticanja ili otuđenja finansijskih instrumenata za sopstveni ili tuđi račun, kao i opoziv ili izmenu naloga datih pre raspolaganja takvim informacijama. Kažnjivo je i preporučivanje drugom licu da izvrši transakciju ili njegovo podsticanje na takvu transakciju na osnovu povlašćenih informacija (Kostić, 2018). Time evropski zakonodavac polazi od širokog koncepta zloupotrebe, koji ne obuhvata samo neposredno trgovanje, već i druge oblike korišćenja informacione prednosti kojima se narušava jednakost učesnika na tržištu.

Posebno krivično delo predstavlja nezakonito otkrivanje povlašćenih informacija. Za razliku od zloupotrebe povlašćenih informacija, ovde nije neophodno da dođe do zaključenja transakcije ili pribavljanja imovinske koristi. Dovoljno je da lice koje raspolaže povlašćenom informacijom takvu informaciju otkrije drugom licu van okvira redovnog obavljanja

posla, profesije ili dužnosti (Ouwerkerk, 2017). Time se štiti poverljivost informacija koje mogu uticati na formiranje cena finansijskih instrumenata i sprečava njihovo nekontrolisano širenje pre nego što postanu javno dostupne (Kostić, 2018).

Takođe, Direktiva harmonizuje krivično delo manipulacije tržištem. Direktiva obuhvata različite oblike ponašanja kojima se stvara lažna ili obmanjujuća predstava o ponudi, tražnji ili ceni finansijskih instrumenata, uključujući zaključenje fiktivnih transakcija, davanje lažnih ili obmanjujućih signala tržištu i širenje neistinitih ili obmanjujućih informacija (Szwajdler, 2021). Za razliku od klasičnih oblika prevare, ovde predmet zaštite nije pojedinačni investitor, već integritet procesa formiranja tržišne cene kao osnovnog mehanizma funkcionisanja tržišta kapitala (Poulle et al., 2024). Upravo zbog toga manipulacija tržištem predstavlja jedno od najsloženijih krivičnih dela evropskog finansijskog prava, budući da zahteva razlikovanje dozvoljenih tržišnih strategija od ponašanja kojima se veštački utiče na tržišne uslove. Postoje značajne praktične teškoće u primeni, poput zahteva za dokazivanjem efekta na cenu i spornog pitanja kada se povlašćena informacija smatra upotrebljenom (Wegner, 2026; Szwajdler, 2021).

Pored harmonizacije osnovnih krivičnih dela, Direktiva uređuje i pojedine institute opšteg dela krivičnog prava. Države članice obavezne su da obezbede kažnjivost podstrekavanja, pomaganja i pokušaja izvršenja najtežih oblika tržišnih zloupotreba tržišta, kao i odgovornost pravnih lica kada su zakonom propisani uslovi za njeno postojanje (Ouwerkerk, 2017). Direktiva propisuje minimalne zahteve u pogledu sankcija, uključujući obavezu da za najteže oblike tržišnih zloupotreba budu predviđene efektivne, proporcionalne i odvraćajuće krivične sankcije, uz maksimalne kazne zatvora koje ne mogu biti niže od četiri godine za zloupotrebu povlašćenih informacija i manipulaciju tržištem,

odnosno dve godine za nezakonito otkrivanje povlašćenih informacija (Kostić, 2018; Whyte, 2018). Na taj način harmonizacija nije ograničena na određivanje bića krivičnih dela, već obuhvata i osnovne institute neophodne za njihovo efikasno procesuiranje (Faure & Weber, 2017).

Ograničenja tog pristupa ogleda se u tome da zaprećene kazne same po sebi ne moraju da dovedu do konvergencije nacionalnih rešenja, jer je reč o minimalnim pragovima koje države članice mogu, ali ne moraju, prekoračiti. Otuda i ocena da je harmonizacija u ovoj oblasti ostala nejasna u pogledu stvarnog nivoa, uprkos formalno postavljenim pragovima.

Razvoj evropskog sistema zaštite tržišnog integriteta nije bio ograničen na sadržinu sekundarnog zakonodavstva. Novija praksa Suda pravde dodatno je razvila pojam povlašćene informacije i granice njene dozvoljene upotrebe i otkrivanja. U predmetu *Autorité des marchés financiers* (C-302/20)[126] Sud je razmatrao uslove pod kojima informacije o predstojećem objavljivanju novinarskih tekstova mogu predstavljati povlašćene informacije, kao i odnos zabrane njihovog nedozvoljenog otkrivanja i slobode štampe. U predmetu *Finansinspektionen protiv*

[126] Predmet C-302/20, *Autorité des marchés financiers*, [2022], ECLI:EU:C:2022:190. Predmet se odnosio na otkrivanje informacija o predstojećem objavljivanju novinarskih tekstova koji su sadržali glasine o mogućem preuzimanju kompanija čijim se akcijama trgovalo na berzi. Sud je utvrdio da takve informacije, pod određenim uslovima, mogu predstavljati povlašćene informacije, ali je istovremeno naglasio potrebu usklađivanja zabrane njihovog nedozvoljenog otkrivanja sa slobodom štampe. Polazeći od cilja zaštite integriteta finansijskog tržišta i poverenja investitora, Sud je zauzeo stav da otkrivanje povlašćene informacije u novinarske svrhe može biti dopušteno ako je neophodno za obavljanje novinarske delatnosti i ako je srazmerno. Presuda je značajna jer pokazuje da se zaštita integriteta finansijskog tržišta mora ostvarivati uz poštovanje osnovnih prava zajemčenih pravom EU.

Carnegie Investment Bank AB (C-363/24)[127] Sud je dalje razradio kriterijume preciznosti povlašćene informacije, prihvatajući mogućnost da i obaveštenje o uključivanju određenog lica na listu insajdera, bez otkrivanja razloga za takvu odluku, može imati karakter povlašćene informacije. Ove presude potvrđuju značaj autonomnog tumačenja pojmova na kojima počiva evropski sistem zaštite integriteta finansijskog tržišta, ali istovremeno ukazuju na potrebu da se njihova primena u krivičnopravnoj oblasti uskladi sa načelima zakonitosti i krivice.

Praksa Suda pravde Evropske unije značajno je doprinela razjašnjavanju odnosa između upravnih i krivičnih sankcija u ovoj oblasti. U predmetima *Garlsson Real Estate* (Case C-537/16), *Di Puma* i *Zecca* (spojeni predmeti C-596/16 i C-597/16) Sud pravde je razmatrao primenu načela *ne bis in idem* u slučajevima paralelnog vođenja upravnih i krivičnih postupaka zbog istih zloupotreba tržišta (Kawka, 2020; Clifford, 2018). Sud je zauzeo stav da paralelno sankcionisanje može biti u skladu sa članom 50 Povelje ako je dvostruko kažnjavanje jasno propisano zakonom, opravdano ciljem od opšteg interesa, pri čemu se zaštita integriteta finansijskih tržišta i poverenja u finansijske instrumente izričito priznaje kao takav cilj, i ograničeno na ono što je strogo neophodno, uz uslov da svaki postupak ostvaruje svoje dodatne, komplementarne ciljeve (Kawka, 2020; Garamvölgyi et al., 2020; Clifford, 2018). Posebno je značajno to što je Sud u pogledu redosleda

[127] Predmet C-363/24, *Finansinspektionen protiv Carnegie Investment Bank AB*, [2026] ECLI:EU:C:2026:215. Tumačeći član 7 st. 1 i 2 Uredbe (EU) br. 596/2014, Sud pravde razmatrao je da li obaveštenje o uključivanju određenog lica na listu lica koja imaju pristup povlašćenim informacijama, uz zabranu trgovanja finansijskim instrumentima, može predstavljati povlašćenu informaciju i kada nisu otkriveni razlozi za njegovo uključivanje na listu. Sud je prihvatio da takvo obaveštenje može imati karakter precizne informacije, zavisno od konkretnih okolnosti, uključujući njegov značaj za donošenje investicionih odluka. Presuda dodatno razvija pojam povlašćene informacije, potvrđujući da se njena preciznost ne mora zasnivati isključivo na neposrednom poznavanju događaja ili okolnosti na koje se odnosi.

postupaka zauzeo restriktivniji stav. Dok upravni postupak može prethoditi krivičnom, naknadno vođenje upravnog postupka, u slučaju manipulacije tržištem, nije dopušteno, jer se ne može smatrati neophodnim ograničenjem člana 50 Povelje (Vetzo, 2018). Uz to, u predmetu *Di Puma* Sud je zaključio da član 50 Povelje isključuje mogućnost da se protiv lica nastavi ili pokrene upravni postupak za iste radnje za koje je protiv tog lica u krivičnom postupku doneta pravnosnažna oslobađajuće presuda u kojoj je izričito utvrđeno da činjenice koje čine prekršaj ne postoje (Kawka, 2020). Ove odluke potvrđuju da evropski model zaštite tržišta kapitala počiva na komplementarnom odnosu upravnih i krivičnopravnih mehanizama, pri čemu je njihova međusobna koordinacija podjednako važna kao i sadržina pojedinačnih krivičnih dela (Kawka, 2020; Vetzo, 2018).

MAD II predstavlja mnogo više od direktive kojom se harmonizuju pojedina krivična dela. Njena najveća vrednost ogleda se u tome što prvi put uspostavlja jedinstveni evropski model krivičnopravne zaštite integriteta finansijskog tržišta, zasnovan na zajedničkim regulatornim pojmovima, minimalnim standardima kriminalizacije i usklađenom odnosu upravnih i krivičnih sankcija (Poulle et al, 2024). Time je potvrđen funkcionalni pristup razvoju evropskog materijalnog krivičnog prava, u kojem se krivičnopravna harmonizacija koristi kao instrument obezbeđivanja delotvorne primene pravila unutrašnjeg tržišta, a ne kao cilj sam po sebi (Herlin-Karnell, 2012).

9. ZAŠTITA POSEBNIH POLITIKA EVROPSKE UNIJE UPRAVNO-KAZNENIM SANKCIJAMA

9.1. Normativni razvoj

Harmonizacija materijalnog krivičnog prava Evropske unije odvija se prvenstveno na osnovu člana 83 UFEU. Međutim, postoje i drugi oblici intervencija koji pretpostavljaju krivičnopravnu ili kvazi-kaznenu zaštitu, a koje se ne uklapaju ni u jedan od prethodno analiziranih pravaca.

Zaštita konkurencije to pokazuje na poseban način. Ova oblast je srodna integritetu finansijskog tržišta, koji je bio predmet prvog akta donetog na osnovu člana 83 stav 2 UFEU, čime je pokazano da EU raspolaže i pravnim osnovom da krivičnopravno zaštiti ozbiljne povrede ekonomskog poretka. Međutim, nedostajala je volja da se taj osnov primeni na samu zaštitu konkurencije, iako najteži karteli, po dugotrajnosti, organizovanosti i razmerama prouzrokovane štete, po pravilu ne zaostaju za zloupotrebama na finansijskom tržištu. Evropska unija je ostala pri modelu upravne zaštite, iako joj je put ka krivičnopravnoj zaštiti bio otvoren. Na taj način je Evropska unija sama sebi postavila granicu harmonizacije u ovoj oblasti.

Politika azila i migracija predstavlja drugačiji primer. Krivičnopravni instrumenti postoje u ovoj oblasti, a paket o olakšavanju nelegalnih migracija i njegove kasnije dopune svakodnevno se primenjuju u

državama članicama. Istorijski razvoj tih instrumenata nastaje pre stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, tako da nisu mogli biti doneti na osnovu člana 83 UFEU, već na osnovu odredaba o zajedničkoj migracionoj politici. Definicija ponašanja i propisivanje sankcija čak nisu ni proistekli iz istog pravnog osnova. Instrument koji određuje samo ponašanje potekao je iz komunitarnog stuba, iz odredaba o migracionoj politici,[128] dok je instrument koji propisuje sankcije za to isto ponašanje potekao iz međuvladine saradnje trećeg stuba.[129] Ova rascepkanost pravnog osnova je odražavala tadašnju arhitekturu Evropske unije, u kojoj krivično pravo bilo predmet međuvladine saradnje.

Dve oblasti pokazuju da član 83 UFEU nije jedini način na koji pravo EU obezbeđuje kaznenu zaštitu svojih politika, ali i da izvan njega ne postoji jedinstven model. U jednoj oblasti zaštita ostaje deo upravno kaznenog prava, uz zadržanu kaznenu funkciju ali bez procesnih garancija karakterističnih za krivični postupak (Öberg, 2014; Kärner, 2022). U drugoj ona počiva na krivičnopravnim instrumentima donetim izvan člana 83 UFEU.

Za razumevanje evropskog materijalnog krivičnog prava značajno je i pitanje zbog čega Evropska unija u pojedinim oblastima od zajedničkog interesa ne pristupa harmonizaciji krivičnog zakonodavstva, iako za to postoji pravni osnov, dok u drugim oblastima krivičnopravnu harmonizaciju sprovodi izvan pravnog okvira koji je za tu svrhu izričito predviđen.

[128] Direktiva 2002/90/EZ, kojom se definiše olakšavanje neovlašćenog ulaska, doneta je na osnovu tadašnjeg člana 63 stav 3 tačka (b) Ugovora o EZ.
[129] Okvirna odluka 2002/946/PUP, kojom su propisane sankcije, doneta na osnovu tadašnjeg člana 34 stav 2 tačka (b) Ugovora o EU, u okviru međuvladine saradnje trećeg stuba.

9.2. Kaznenopravna zaštita konkurencije u EU

Zaštita konkurencije predstavlja jednu od politika Evropske unije i osnovni uslov funkcionisanja unutrašnjeg tržišta. Za razliku od oblasti iz člana 83 stav 1 UFEU, ova oblast se razvijala pre svega kao deo upravnog prava, oslonjena na zabranu restriktivnih sporazuma iz člana 101 UFEU, zabranu zloupotrebe dominantnog položaja iz člana 102 UFEU i sistem kontrole koncentracija, čije sprovođenje tradicionalno počiva na ovlašćenjima Evropske komisije i nacionalnih tela za zaštitu konkurencije. Ovaj model, zasnovan na visokim novčanim kaznama, merama za otklanjanje povreda i programu oslobađanja od kazne, pokazao se veoma uspešnim u otkrivanju kartela, zbog čega Evropska unija nije smatrala potrebnim uvođenje zajedničkog sistema krivičnopravne odgovornosti za povrede pravila konkurencije (Herlin-Karnell, 2017). Upravne sankcije, a posebno novčane kazne u oblasti konkurencije, oduvek su činile jedan od ključnih stubova sprovođenja prava EU i zakonodavac i posle Ugovora iz Lisabona u oblastima koje uređuju zajedničko tržište daje prednost upravnom postupku (Herlin-Karnell, 2017).

Poslednjih godina sve intenzivnije se postavlja pitanje da li su upravne sankcije dovoljan odgovor na najteže oblike narušavanja konkurencije, naročito na tajne kartele koji obuhvataju dugotrajno nameštanje cena, podelu tržišta ili koordinisano ograničavanje proizvodnje, ponašanja koja se po stepenu društvene opasnosti mogu izjednačiti sa drugim oblicima privrednog kriminaliteta za koje evropsko pravo već predviđa harmonizovanu krivičnopravnu zaštitu. Kod najtežih kartela, gde su povrede svesne i namerne, a verovatnoća otkrivanja niska, optimalne novčane kazne mogu prevazići imovinu učesnika, što može opravdati primenu nenovčanih, krivičnih sankcija u izuzetnim slučajevima (Faure & Weber, 2017). Upravne sankcije se zato smatraju prikladnim prvenstveno za lakše povrede, dok teško narušavanje konkurencije, po

prirodi stvari zahteva kaznu koju samo krivično pravo može da izrazi (Günsberg, 2015), odnosno da su kazne zatvora najdelotvornije sredstvo odvraćanja od tajnih kartela (Wirz, 2016). U istom pravcu iznosi se i argument da novčane kazne same po sebi ne odvraćaju dovoljno, da ne pogađaju odgovorna lica i da kombinovanje upravnih i krivičnih sankcija može znatno podići nivo odvraćanja (Agrawal, 2023). Uprkos tome, EU do danas nije usvojila direktivu kojom bi harmonizovala krivična dela protiv konkurencije, već je zadržan model prema kojem države članice samostalno odlučuju da li će najteže povrede sankcionisati i krivičnim pravom, što je dovelo do izražene raznolikosti nacionalnih rešenja.[130] U tom kontekstu ukazuje se i na nedoslednost evropske kaznene politike, budući da su kartelski sporazumi u većem broju država članica već predmet krivičnopravne zaštite, dok na nivou EU izostaje harmonizacija krivične odgovornosti za takvo postupanje, čak i kada ono ima prekogranični karatker (Günsberg, 2015).

Značajan, mada posredan korak u ovom razvoju predstavlja Direktiva 2019/1 (ECN+),[131] kojom je ojačan institucionalni položaj nacionalnih tela za zaštitu konkurencije i unapređena njihova ovlašćenja za primenu članova 101 i 102 UFEU. Direktiva nije instrument evropskog materijalnog krivičnog prava u užem smislu, ne harmonizuje krivična dela niti propisuje krivične sankcije, ali jačanjem istražnih ovlašćenja, nezavisnosti nacionalnih tela i mehanizama saradnje doprinosi efikasnijem otkrivanju najtežih povreda i otvara prostor za širu primenu postojećih nacionalnih krivičnopravnih mehanizama tamo gde oni postoje.

Odsustvo harmonizacije ne znači da krivično pravo nema značaja za zaštitu konkurencije, već da evropski zakonodavac i dalje smatra da ne

[130] OECD, *Sanctions in Antitrust Cases*, OECD Competition Committee, 2019.
[131] Directive (EU) 2019/1 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 to empower the competition authorities of the Member States to be more effective enforcers and to ensure the proper functioning of the internal market.

postoji dovoljan stepen saglasnosti država članica za uspostavljanje jedinstvenog krivičnopravnog modela (Günsberg, 2015). Zagovornici kriminalizacije ukazuju da mogućnost izricanja kazne zatvora fizičkim licima može imati snažniji preventivni efekat od novčanih kazni koje se po pravilu izriču pravnim licima (Wirz, 2016). Protivnici, s druge strane, upozoravaju da bi uvođenje krivične odgovornosti moglo umanjiti efikasnost programa oslobađanja od kazne i produžiti trajanje postupaka (Agrawal, 2023). Zaštita konkurencije zbog toga ostaje karakterističan primer oblasti u kojoj Evropska unija koristi prvenstveno upravno-kaznene instrumente, uz mogućnost njihove dopune nacionalnim krivičnopravnim mehanizmima i time potvrđuje da razvoj materijalnog krivičnog prava EU ne podrazumeva nužno proširenje krivičnopravne zaštite na svaku oblast od značaja za unutrašnje tržište.

Potrebno je istaći da se novčane kazne koje Komisija izriče za povrede članova 101 i 102 UFEU, ocenjuju kao suštinski kaznene, zbog visine kazni koje izriču nadležni organi (Szilágyi, 2022). U predmetu *Menarini*,[132] Evropski sud za ljudska prava je zaključio da visoke kazne za povredu konkurencije, iako formalno upravne, po svojoj prirodi imaju karakter krivične sankcije. Međutim, Evropski sud za ljudska prava je potvrdio da nije nespojivo sa Konvencijom da o povredi i kazni u prvom stepenu odlučuje upravni organ, pod uslovom da ta odluka podleže naknadnoj sudskoj kontroli pune jurisdikcije (Torre & Fournier, 2024). U predmetu *Jussila*[133] zauzet je stav da postoje krivične stvari različite težine i da oblast konkurencije ne pripada strogom jezgru krivičnog prava, zbog čega se jemstva krivičnog postupka ne moraju primenjivati u punoj meri (Torre & Fournier, 2024; Wils, 2010). Visina kazne sama po sebi ne čini sankciju krivičnom u punom smislu, već je reč o jednom od kriterijuma, zajedno sa svrhom kazne (Marković-Bajalović, 2022).

[132] Predstavka br. 43509/08, presuda od 27. septembra 2011.
[133] Predstavka br. 73053/01, presuda od 23. novembra 2006.

Ovakav stav može se videti i u novijim odlukama po prethododnom pitanju u predmetima *bpost* (C/117/20)[134] i *Nordzucker* (C-115/20),[135] u kojima je Sud pravde EU dodatno razradio primenu načela *ne bis in idem* na pitanju prava konkurencije, potvrdivši da se član 50 Povelje primenjuje ne samo na krivične postupke u užem smislu, već i na postupke koje vode različiti upravni organi, ukoliko mogu rezultirati sankcijama kaznene prirode u širem smislu, pri čemu je identitet dela odlučujući kriterijum, nezavisno od pravne kvalifikacije akta u nacionalnom pravu ili zaštićenog pravnog dobra.

9.3. Krivičnopravni aspekti politike azila i migracija u EU

Politika azila i migracija razvijala se prvenstveno kao deo prostora slobode, bezbednosti i pravde, čija osnovna svrha nije kriminalizacija određenih ponašanja, već uspostavljanje zajedničkog sistema upravljanja migracijama i zaštite spoljne granice Evropske unije. Ostvarivanje ovih ciljeva pokazalo se nemogućim bez odgovarajućih krivičnopravnih instrumenata usmerenih na ponašanja koja ozbiljno ugrožavaju integritet evropskog migracionog sistema. Time je nastala specifična situacija, jer Evropska unija u ovoj oblasti raspolaže krivičnopravnim instrumentima, koji nisu zasnovani na članu 83 UFEU, već na odredbama o zajedničkoj migracionoj politici sadržanim u članu 79 UFEU. Takav osnov posledica je vremena u kojem su ti akti doneti, pre stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, kada EU nije raspolagala izričitom krivičnopravnom nadležnošću.

Normativni razvoj započeo je usvajanjem Direktive 2002/90/EZ, kojom se definiše olakšavanje ilegalnog ulaska, tranzita i boravka i Okvirne odluke 2002/946/JHA, kojom je uspostavljen krivičnopravni

[134] Odluka Velikog veće od 22. mart 2022. godine, ECLI:EU:C:2022:202.
[135] Odluka Velikog veće od 22. mart 2022. godine, ECLI:EU:C:2022:203.

okvir za sankcionisanje takvih ponašanja. Podeljeni pravni osnov tih akata nije bio slučajnost, već odraz tadašnje ustavne arhitekture EU. Direktiva je doneta na osnovu tadašnjeg člana 63 stav 3 tačka (b) Ugovora o EZ, u komunitarnom stubu, dok je Okvirna odluka, kao instrument kojim se propisuju sankcije, doneta na osnovu tadašnjeg člana 34 stav 2 tačka (b) Ugovora o EU, u okviru međuvladine saradnje trećeg stuba. Za razliku od Protokola UN protiv krijumčarenja migranata iz 2000. godine,[136] koji krijumčarenje određuje kao omogućavanje nezakonitog ulaska radi sticanja finansijske ili druge materijalne koristi, Direktiva 2002/90/EZ ostavlja državama članicama mogućnost da kriminalizuju pomaganje nezakonitom ulasku ili boravku i kada motiv materijalne koristi nije propisan kao element dela (Bast et al., 2022). Navedena razlika izdvaja se kao jedna od dve osnovne slabosti Direktive. Direktiva ne zahteva postojanje finansijske ili druge materijalne koristi, niti se države članice obavezuju da humanitarnu pomoć izuzmu od kriminalizacije, već im se prepušta da samostalno urede to pitanje (Bast et al., 2022).

Ova razlika je suštinska i predstavlja osnov najveće kritike upućene ovom delu pravnih tekovina EU. Sveobuhvatna studija koja je izrađena za potrebe Evropskog parlamenta dokumentuje niz slučajeva u državama članicama u kojima su lica koja su migrantima pružala isključivo humanitarnu pomoć, prevoz, smeštaj, hranu, spašavanje na moru, bila krivično gonjena upravo na osnovu nacionalnih odredaba koje prenose Direktivu 2002/90/EZ, bez ikakvog elementa materijalne koristi.[137] Odsustvo obaveznog izuzeća humanitarne pomoći dovelo je do znatne neujednačenosti nacionalnih zakonodavstava, dok neke države

[136] Protokol UN protiv krijumčarenja migranata kopnom, morem i vazduhom, dopuna Konvencije UN protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, 2000.
[137] S. Carrera, L. Vosyliūtė, S. Smialowski, J. Allsopp, G. Sanchez, (2018). *Fit for Purpose? The Facilitation Directive and the Criminalisation of Humanitarian Assistance to Irregular Migrants: 2018 Update*, Study for the EU Parliament.

članice izričito predviđaju humanitarni izuzetak, druge prepuštaju odluku o gonjenju diskrecionoj oceni tužilaca, što stvara pravnu nesigurnost za organizacije civilnog društva i pojedince koji učestvuju u operacijama spasavanja i pomoći. Evropska komisija je prepoznala ovaj problem i preporučila državama članicama da jasnije razgraniče krijumčarenje od humanitarne pomoći, ali takva preporuka nikada nije prerasla u obavezujuću izmenu same Direktive.[138] Posledice tog rešenja opisuju se kao kriminalizacija solidarnosti i efekat hlađenja koji se širi među potencijalnim spasiocima. Ukazuje se i na to da je humanitarna klauzula iz člana 1 stav 2 Direktive fakultativna i previše neodređena da bi sprečila prekomernu kriminalizaciju, zbog čega je u nekim državama, poput Italije, izostala ili je preneta tek delimično (Tazzioli & Walters, 2019; Mentasti, 2022; Zirulia & Martinico, 2022).

Migraciona kriza iz 2015. godine i sve veća sofisticiranost organizovanih mreža koje se bave krijumčarenjem migranata dodatno su pokazale da postojeći okvir ne uspeva da pomiri dva, u osnovi suprotstavljena cilja, delotvorno gonjenje organizovanog krijumčarenja, s jedne, i zaštitu humanitarnog delovanja i osnovnih prava migranata, s druge strane. Kao odgovor na ove izazove, Evropska komisija je 2023. godine predložila novu Direktivnu o utvrđivanju minimalnih pravila za sprečavanje i suzbijanje olakšavanja neovlašćenog ulaska u EU, tranzita i boravka,[139] sa ciljem jasnijeg razgraničenja organizovanog krijumčarenja od legitimnih humanitarnih aktivnosti, a kojom bi se zamenila Direktiva i Okvirna odluka iz 2002. godine (Matić Bošković, 2024b). Za razliku od Uredbe 2025/2611 o izmeni Uredbe 2016/794 u pogledu jačanja podrške koju pruža Evropol i unapređenja policijske saradnje u cilju sprečavanja i suzbijanja krijumčarenja migranata i

[138] European Commission, (2017). *REFIT Evaluation of the EU Legal Framework against Facilitation of Unauthorised Entry, Transit and Residence: the Facilitators Package*, SWD(2017) 117.
[139] European Commission, COM(2023) 755 final.

trgovine ljudima, koja je usvojena u decembru 2025. godine, ova Direktiva se još uvek nalazi u fazi pregovora između institucija Evropske unije.[140]

Pored suzbijanja krijumčarenja, kaznenopravni elementi migracione politike prisutni su i u Direktivi 2009/52/EZ, kojom se uvode minimalni standardi sankcionisanja poslodavaca koji zapošljavaju državljane trećih zemalja sa nezakonitim boravkom (Bast et al., 2022). Direktiva nalaže državama članicama da zabrane takvo zapošljavanje, da uvedu obavezu obaveštavanja i provere zakonitosti zaposlenja, da predvide sankcije protiv poslodavca koji krši zabranu, da obezbede zaštitu prava nezakonito zaposlenih radnika, uključujući isplatu zaostalih zarada, kao i da sprovode redovne inspekcije (Morgan, 2016). U najtežim slučajevima, kod sistematskog ili organizovanog nezakonitog zapošljavanja, eksploatacije posebno ranjivih lica ili zapošljavanja žrtava trgovine ljudima, Direktiva zahteva uvođenje krivičnih sankcija. Ovo potvrđuje da u samom instrumentu postoji napetost, jer se njime istovremeno nastoje suzbiti nezakonita migracija i zaštititi prava eksploatisanih radnika, što u praksi može da ojača ranjivost tih lica umesto da je otkloni (Palumbo, 2024).

Razvoj pravnih tekovina EU u ovoj oblasti pokazuje da se krivično pravo koristi selektivno i funkcionalno, ne radi sankcionisanja nezakonitih migracija kao takvih niti kriminalizacije samih migranata, već radi zaštite zajedničke migracione politike od organizovanih oblika njenog podrivanja. Upravo u uspostavljanju ravnoteže između delotvorne zaštite migracione politike i poštovanja osnovnih prava, ogleda se osnovni izazov ove oblasti evropskog materijalnog krivičnog prava.

[140] Ta reforma deo je šireg Pakta o migracijama i azilu, usvojenog 2024. godine, čije je primena počela u državama članicama 12. juna 2026. godine (Regulation (EU) 2024/1351).

9.4. Pravci razvoja harmonizacije materijalnog krivičnog prava izvan člana 83 UFEU

Razmotrene oblasti pokazuju da se kaznena politika Evropske unije ne iscrpljuje u harmonizaciji krivičnih dela na osnovu člana 83 UFEU. Dok se u oblasti zaštite konkurencije EU pretežno oslanja na upravne sankcije, u oblasti azila i migracija određene obaveze kriminalizacije uspostavljene su na drugim pravnim osnovama. Ovi primeri potvrđuju da se krivičnopravna zaštita interesa EU ostvaruje kroz različite normativne mehanizme, čije razgraničenje nije uvek moguće zasnovati na formalnoj pravnoj kvalifikaciji pojedinih mera. Posebno je značajno što je upravni model kažnjavanja, razvijen u periodu ograničenih krivičnopravnih nadležnosti EU, zadržao važnu ulogu i nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona (Schroeder, 2020).

Takav razvoj naročito je izražen u pravu konkurencije, gde novčane kazne koje izriče Evropska komisija, uprkos formalno upravnoj prirodi, mogu imati suštinski kazneni karakter. Prema kriterijumima koje je Evropski sud za ljudska prava razvio u predmetu *Engel*,[141] pravna priroda sankcije ne određuje se isključivo njenom kvalifikacijom u nacionalnom zakonodavstvu, već i prirodom povrede i težinom zaprećene sankcije. Primena ovih kriterijuma na upravno kažnjavanje u pravu EU otvara pitanje odgovarajućih procesnih garancija, naročito prava na pravično suđenje i delotvornu sudsku kontrolu (Bronckers & Vallery, 2012). Slična pitanja pojavljuju se i u finansijskom sektoru, posebno u pogledu odgovornosti pravnih lica i neujednačenosti nacionalnih modela njihove kaznene odgovornosti (Angelis, 2019; Pikamäe & Kärner, 2024).

[141] Predstavka broj 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72, odluka od 8. Juna 1976. godine.

Iz perspektive evropskog krivičnog prava, osnovni problem nije samo izbor između krivičnih i upravnih sankcija, već mogućnost da se kaznena funkcija ostvaruje izvan normativnog okvira predviđenog za harmonizaciju krivičnog prava. Upravne sankcije ne predstavljaju nužno blažu alternativu kriminalizaciji, posebno kada su po svojoj težini i svrsi uporedive sa krivičnim sankcijama. Zbog toga se načelo *ultima ratio* ne može koristiti kao samostalno opravdanje za izbor upravnog modela, bez ispitivanja stvarne prirode i dejstva predviđenih mera (Korkka-Knuts & Melander, 2025). Ovo pitanje ima i širu teorijsku dimenziju, jer ukazuje na potrebu da se granice evropskog krivičnog prava određuju ne samo prema pravnom osnovu i formalnoj kvalifikaciji sankcija već i prema vrednostima koje se njima štite. U tom kontekstu, pojam pravnog dobra može predstavljati dodatni kriterijum za ocenu opravdanosti kriminalizacije i razgraničenje krivičnopravne od drugih oblika pravne zaštite (Ouwerkerk, 2021).

Dalji razvoj evropskog kaznenog prava verovatno će obeležiti paralelna primena krivičnopravnih i upravnih instrumenata, posebno u oblastima konkurencije, finansijskih usluga i drugih sektorskih politika. Takav pristup omogućava fleksibilnost regulatornog delovanja, ali istovremeno otvara pitanje doslednosti sistema sankcija i odgovarajućeg nivoa zaštite osnovnih prava. U tom pogledu, značajnu ulogu ima Sud pravde EU, koji primenom Povelje o osnovnim pravima može doprineti uspostavljanju materijalnih kriterijuma za razlikovanje regulatornih mera od sankcija kaznene prirode. Granice evropskog krivičnog prava stoga se ne mogu posmatrati isključivo kroz raspodelu zakonodavnih nadležnosti, već i kroz stvarni karakter kaznenih mehanizama kojima Evropska unija obezbeđuje delotvornost svog prava.

10. OCENA EFEKATA, BUDUĆI KORACI I ZNAČAJ ZA REPUBLIKU SRBIJU

10.1. Ocena efekata

Na kraju ovog istraživanja postavlja se pitanje da li materijalno krivično pravo EU, koje čine brojne direktive, okvirne odluke i praksa Suda pravde EU predstavlja koherentan pravni sistem ili skup pojedinačnih rešenja nastalih u različitim istorijskim i političkim okolnostima. Analiza pravnih tekovina EU i prakse Suda pravde pokazuje da se o materijalnom krivičnom pravu EU može govoriti kao o sistemu koji je još u procesu izgradnje. Njegova koherentnost ne zavisi samo od stepena normativne razvijenosti, već i od doslednosti u određivanju krivičnopravno intervencije EU, njenog legitimiteta i proporcionalnosti. Dinamičan razvoj ove oblasti zahteva oprez pri donošenju zaključaka o njenim budućim pravcima. Dosadašnje iskustvo pokazuje da se postojeće praznine krivičnopravnoj zaštiti mogu relativno brzo prevazići promenom političkih okolnosti ili prioriteta EU, što potvrđuje i nedavni razvoj zakonodavstva u oblasti kršenja restriktivnih mera EU.

Razvoj evropskog materijalnog krivičnog prava trajao je više od četiri decenije. Od prvih posrednih uticaja komunitarnog prava na krivičnopravno sankcionisanje u okviru zajedničke poljoprivredne politike sedamdesetih godina prošlog veka, preko uspostavljanja strukture tri stuba Ugovorom iz Mastrihta, do stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, materijalno krivično pravo EU prošlo je kroz postepen

proces razvoja i institucionalnog oblikovanja. Tek je Ugovorom iz Lisabona krivično pravo, tradicionalno smatrano jednim od ključnih izraza državnog suvereniteta, dobilo jasno definisan pravni osnov za harmonizaciju na nivou Evropske unije.

Dugotrajan razvoj evropskog materijalnog krivičnog prava u velikoj meri objašnjava neujednačenost dosadašnje harmonizacije. Ona je prvenstveno posledica funkcionalne povezanosti krivičnopravne harmonizacije sa ostvarivanjem politika EU, zbog čega njen obim i intenzitet zavise od značaja koji se pojedinim politikama pridaje u određenom periodu (Hartwig, 2020). Time se objašnjavaju i razlike između oblasti u kojima je uspostavljen razvijen normativni okvir krivičnopravne zaštite i onih u kojima se EU, uprkos postojanju zajedničkog interesa, i dalje oslanja na druge, manje represivne instrumente.

Na razvoj evropskog materijalnog krivičnog prava, pored zakonodavstva, značajno je uticala i praksa Suda pravde EU. Njegova uloga nije bila ograničena na tumačenje postojećih propisa, već je Sud svojim odlukama, naročito u periodu pre stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, doprineo proširivanju granica krivičnopravnih nadležnosti EU. Razvoj ove oblasti je obeležen postepenim oblikovanjem nadležnosti EU, kroz međusobni uticaj sudske prakse, zakonodavnih rešenja i reformi osnivačkih ugovora (Gjeta & Zhidro, 2025).

Dalji razvoj evropskog materijalnog krivičnog prava verovatno će biti usmeren prvenstveno na unapređenje postojećeg zakonodavnog okvira, a manje na proširivanje oblasti krivičnopravne harmonizacije. Na takav pravac razvoja ukazuje i izveštaj Foruma na visokom nivou o budućnosti krivičnog pravosuđa EU, objavljen krajem 2025. godine, u kojem se naglašava potreba za modernizacijom postojećih instrumenata, njihovim međusobnim usklađivanjem i jačanjem koherentnosti evropskog krivičnog prava. Ovakvo opredeljenje treba posmatrati i u svetlu

činjenice da katalog posebno teških oblika kriminaliteta iz člana 83 stav 1 UFEU nije nastao kao rezultat sistematskog razmatranja oblasti u kojima je krivičnopravna harmonizacija neophodna, već se u velikoj meri oslanjao na prethodno uspostavljene nadležnosti i zakonodavna rešenja (Csonka & Landwehr, 2019). Zbog toga njegovo proširivanje zavisi ne samo od potrebe za zajedničkom krivičnopravnom zaštitom već i od postojanja političke saglasnosti među državama članicama.

Dosadašnje proširenje kataloga na kršenje restriktivnih mera EU potvrđuje značaj političkih okolnosti za razvoj krivičnopravnih nadležnosti EU. Nasuprot tome, predlog Evropske komisije COM(2021) 777 od 9. decembra 2021. godine, kojim je predviđeno uključivanje govora mržnje i krivičnih dela iz mržnje među oblasti kriminaliteta iz člana 83 stav 1 UFEU, još nije doveo do proširenja kataloga (Soković, 2024). Osnovnu prepreku predstavlja zahtev da Savet takvu odluku donese jednoglasno, uz saglasnost Evropskog parlamenta. Ovaj primer pokazuje da dalji razvoj evropskog materijalnog krivičnog prava nije uslovljen isključivo potrebom za harmonizacijom, već i mogućnošću postizanja političkog konsenzusa o njenom obimu i granicama.

Kada ne postoji politička saglasnost za proširenje kataloga iz člana 83 stav 1 UFEU, harmonizacija se može ostvarivati i tumačenjem postojećih oblasti kriminaliteta. Takav pristup primenjen je prilikom pripreme direktive o suzbijanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici, pri čemu je kao pravni osnov korišćena nadležnost Unije u oblasti seksualnog iskorišćavanja žena i dece. Evropski parlament je Rezolucijom od 16. septembra 2021. godine[142] predložio da se rodno zasnovano nasilje uvrsti među oblast kriminaliteta iz člana 83 stav 1 (Soković, 2024). Oslanjanje na postojeće pravne osnove omogućava donošenje novih

[142] European Parliament resolution of 16 September 2021 with recommendations to the Commission on identifying gender-based violence as a new area of crime listed in Article 83(1) TFEU (2021/2035(INL)). Dostupno na: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=oj:JOC_2022_117_R_0010

krivičnopravnih instrumenata bez prethodnog proširivanja kataloga, ali istovremeno otvara pitanje granica takvog tumačenja i njegove usklađenosti sa načelom poverenih nadležnosti. Time se pokazuje da nastojanje da se odgovori na nove oblike kriminaliteta može dovesti do napetosti između potrebe za delotvornom krivičnopravnom zaštitom i zahteva za jasnim razgraničenjem nadležnosti EU.

Drugi pravac daljeg razvoja evropskog materijalnog krivičnog prava odnosi se na preispitivanje i modernizaciju okvirnih odluka koje nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona nisu zamenjene direktivama. Među njima su Okvirna odluka 2008/913/JHA o suzbijanju određenih oblika i izražavanja rasizma i ksenofobije putem krivičnog prava, koja i dalje predstavlja osnovni instrument harmonizacije u ovoj oblasti (Soković, 2024), i Okvirna odluka 2008/841/JHA o borbi protiv organizovanog kriminala. Nedostaci ovih instrumenta su što njihova primena nije dovela do značajnijeg približavanja nacionalnih zakonodavstava (Calderoni, 2012).

Izostanak njihove zamene direktivama nije posledica isključivo pravnih ograničenja, već i političkog opredeljenja država članica. Tokom rumunskog predsedavanja Savetom EU 2019. godine razmatrana je potreba za daljom harmonizacijom krivičnog prava, uključujući preispitivanje postojećih instrumenata. Ministri pravde tada su dali prednost delotvornijoj primeni važećeg zakonodavstva u odnosu na donošenje novih pravila, ocenjujući da u tom trenutku nije neophodna ni dalja zamena okvirnih odluka direktivama, niti uvođenje zajedničkih definicija pojedinih krivičnopravnih pojmova (Lasagni & Mirandola, 2019). Iako time nije isključena mogućnost budućih zakonodavnih izmena, ovakav pristup ukazuje na ograničenu političku spremnost za daljom harmonizacijom. Kao posledica toga, pojedine oblasti evropskog materijalnog krivičnog prava i dalje su uređene instrumentima čiji su

normativni nedostaci prepoznati, ali čija modernizacija izostaje upravo zbog nedostatka saglasnosti država članica.

Neujednačenost materijalnog krivičnog prava EU prisutna je i u pitanjima koja su već duže vreme predmet uređenja pravnih tekovina. To se posebno odnosi na odgovornost pravnih lica, koja u državama članicama može imati krivičnopravni, upravnopravni ili građanskopravni karakter, dok zakonodavstvo EU, po pravilu, ne zahteva uspostavljanje njihove krivične odgovornosti (Csonka & Landwehr, 2019). Ovakva raznolikost nacionalnih rešenja ukazuje na ograničenja dosadašnje harmonizacije i potvrđuje ocenu da je, uprkos napretku ostvarenom nakon Ugovora iz Lisabona, izgradnja koherentne i dosledne krivične politike EU i dalje suočena sa značajnim izazovima (Csonka & Landwehr, 2019).

Dosledna primena harmonizovanog materijalnog krivičnog prava ostaje jedan od ključnih izazova njegovog daljeg razvoja. Iako je Evropska komisija u godišnjem izveštaju za 2023. godinu zabeležila smanjenje broja novih postupaka zbog neblagovremenog prenošenja direktiva u nacionalno zakonodavstvo,[143] noviji podaci pokazuju da ovaj problem nije prevaziđen. Prema izveštaju Komisije iz 2025. godine, u prvih sedam meseci pokrenuta su 373 postupka zbog povrede prava EU, od kojih se 87 procenata odnosilo na nepotpuno ili nepravilno prenošenje direktiva.[144] Tokom cele 2025. godine pokrenuto je i 370 postupaka zbog neblagovremene transpozicije.[145] Premda se ovi podaci odnose na

[143] Evropska komisija, Godišnji izveštaj o praćenju primene prava EU za 2023. godinu, COM(2024) 358 final, 25.7.2024.

[144] Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions A Simpler, Clearer And Better Enforced Eu Rulebook; COM/2026/380 Final.

[145] Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Simplification, Implementation and Enforcement; COM/2025/871 final

celokupno pravo EU, oni ukazuju na trajne teškoće u obezbeđivanju njegove ujednačene primene.

U oblasti materijalnog krivičnog prava dodatni izazov predstavlja činjenica da formalno prenošenje direktiva ne garantuje i stvarno usklađivanje nacionalnih zakonodavstava, niti njihovu doslednu primenu. Posebno značajan primer predstavlja Direktiva (EU) 2024/1203 o krivičnopravnoj zaštiti životne sredine, koja sadrži detaljnija pravila o krivičnim delima, sankcijama i odgovornosti pravnih lica, ali i saradnji i jačanju kapaciteta nadležnih institucija. Iako je rok za transpoziciju Direktive (EU) 2024/1203 istekao 21. maja 2026. godine, još nije dostupna sveobuhvatna ocena Evropske komisije o stepenu usklađenosti nacionalnih zakonodavstava sa njenim odredbama. Zbog toga je preuranjeno zaključivati o delotvornosti nove harmonizacije, posebno imajući u vidu obim i složenost obaveza koje Direktiva uspostavlja. Jedan od osnovnih izazova u narednom periodu biće ne samo donošenje novih instrumenata harmonizacije već obezbeđivanje da postojeća pravila budu pravilno preneta i delotvorno primenjena u svim državama članicama.

Ocena rezultata harmonizacije materijalnog krivičnog prava EU zahteva razmatranje ne samo stepena prenošenja direktiva u nacionalna zakonodavstva već i kvaliteta tog procesa i delotvornosti njihove primene. Dosadašnja iskustva pokazuju da formalno ispunjavanje obaveza transpozicije ne podrazumeva nužno i potpunu usklađenost nacionalnih propisa sa pravom EU. Tako je Evropska komisija u izveštaju o sprovođenju Direktive (EU) 2017/1371 o zaštiti finansijskih interesa EU (PIF direktiva) utvrdila da su države članice prenele njene odredbe, ali da i dalje postoje nedostaci u definisanju pojedinih krivičnih dela, uređivanju odgovornosti fizičkih i pravnih lica i propisivanju sankcija (Ballegooij, 2021).

Značaj pravilne transpozicije posebno dolazi do izražaja u vezi sa nadležnošću Kancelarije evropskog javnog tužioca, koja se određuje prema krivičnim delima iz PIF direktive, onako kako su definisana nacionalnim zakonodavstvima. Zbog toga razlike u prenošenju njenih odredaba mogu neposredno uticati na obim i delotvornost krivičnopravne zaštite finansijskih interesa Unije (Sicurella, 2023). Na potrebu daljeg usklađivanja ukazuje i posebna studija o usaglašenosti zakonodavstava 22 države članice koje učestvuju u radu Kancelarije sa Uredbom (EU) 2017/1939 (Engelhart, 2024). Slične teškoće prepoznate su i u istraživanjima primene PIF direktive u Italiji, koja ukazuju na razlike između zakonodavnih ciljeva harmonizacije i rezultata ostvarenih u praksi (Bartolucci, 2024). Ovi nalazi potvrđuju da se uspešnost harmonizacije ne može meriti isključivo stepenom formalne usklađenosti nacionalnih propisa, već pre svega njihovom sposobnošću da obezbede delotvornu i ujednačenu krivičnopravnu zaštitu interesa EU.

Rezultati harmonizacije razlikuju se i između pojedinih oblasti materijalnog krivičnog prava, zbog čega nije moguće dati jedinstvenu ocenu njene uspešnosti. U oblasti trgovine ljudima primena Direktive 2011/36/EU doprinela je značajnom unapređenju zakonodavnog okvira i prakse država članica, naročito u pogledu kriminalizacije, zaštite žrtava i prevencije. Ipak, istraživanja pokazuju da pojedini ciljevi Direktive nisu u potpunosti ostvareni, kao i da postoje nedostaci u prenošenju i primeni njenih odredaba (Symeonidou-Kastanidou, 2016). Izmene Direktive iz 2024. godine proširile su obuhvat krivičnopravne zaštite i unapredile pojedina rešenja, ali se ocenjuje da nisu u dovoljnoj meri otklonjeni nedostaci u krivičnom gonjenju, zaštiti žrtava i institucionalnoj saradnji (Lannier et al., 2025).

Još izraženija ograničenja harmonizacije uočavaju se u oblasti organizovanog kriminala, gde Okvirna odluka 2008/841/JHA nije

značajnije doprinela približavanju nacionalnih zakonodavstava (Calderoni, 2012). Pored toga, empirijska istraživanja pokazuju da se rezultati harmonizacije razlikuju među državama članicama čak i kada su evropski instrumenti pravilno preneti u nacionalno zakonodavstvo. Istovremeno, nedovoljna istraženost njihove praktične primene otežava pouzdanu procenu stvarnih efekata harmonizacije (Kleizen et al., 2024). Ovi nalazi ukazuju na to da normativno usklađivanje predstavlja samo jedan od preduslova delotvorne krivičnopravne zaštite, dok njeni stvarni rezultati u značajnoj meri zavise od nacionalnog pravnog i institucionalnog okvira.

Kvantitativna procena koristi od zajedničkog delovanja EU u suzbijanju kriminaliteta i dalje je metodološki zahtevna. Istraživanje koje je RAND Europe[146] sproveo za potrebe Evropskog parlamenta 2016. godine procenilo je da bi zajedničko delovanje EU i država članica u suzbijanju organizovanog kriminala i korupcije moglo doneti koristi od približno 70 milijardi evra godišnje (Cras, 2016). Međutim, reč je o proceni potencijalnih koristi, a ne o empirijski utvrđenim rezultatima harmonizacije materijalnog krivičnog prava. Ovakve procene mogu poslužiti kao argument u prilog zajedničkom evropskom delovanju, ali ne pružaju pouzdano merilo delotvornosti pojedinačnih krivičnopravnih instrumenata. Kao jednu od osnovnih prepreka delotvornom suzbijanju korupcije i organizovanog kriminala ova studija prepoznaje nedosledno preuzimanje i primenu međunarodnih i evropskih pravnih standarda (Ruggeri, 2016).

Procena delotvornosti evropskog materijalnog krivičnog prava suočava se sa značajnim metodološkim ograničenjima. Sam pojam delotvornosti teško je precizno odrediti, zbog čega se potreba za njenim unapređenjem može koristiti kao opravdanje za dalje širenje

[146] European Parliament, The Cost of Non-Europe in the area of Organised Crime and Corruption, Europe Parliamentary Research Service, Annex II.

krivičnopravne intervencije, bez jasnih pokazatelja o rezultatima postojećih instrumenata (Suominen, 2014). Slično tome, koncepti evropske dodate vrednosti i troškova izostanka zajedničkog delovanja imaju ograničenu primenu u krivičnom pravu, čiji se ciljevi ne mogu svesti na kvantitativno merljive ekonomske koristi (Ballegooij, 2016). Istraživanja transpozicije prava EU pokazuju da kašnjenja i neujednačenost nisu specifični za krivičnopravnu oblast, već zavise i od stepena slobode procene ostavljenog državama članicama, usklađenosti evropskih pravila sa nacionalnim pravnim sistemima i političkih i institucionalnih okolnosti njihove primene (Steunenberg & Toshkov, 2009; Zhelyazkova, 2012). Pritom, ograničena pouzdanost i međusobna protivrečnost pojedinih empirijskih nalaza otežavaju izvođenje opštih zaključaka o uzrocima i rezultatima harmonizacije (Toshkov, 2010).

Ova ograničenja posebno dolaze do izražaja pri oceni koherentnosti evropskog materijalnog krivičnog prava. Njeno ostvarivanje podrazumeva ne samo međusobnu usklađenost pravnih instrumenata EU već i njihovo dosledno uklapanje u nacionalne krivičnopravne sisteme (Ouwerkerk, 2021). Upravo razlike između nacionalnih zakonodavstava, naročito u definisanju krivičnih dela i propisivanju sankcija, otežavaju uporedivost podataka, primenu načela dvostruke kažnjivosti i prekograničnu pravosudnu saradnju (Bondt, 2012). Zbog toga je i ocenjeno da je razvoj koherentne evropske krivične politike, uprkos napretku ostvarenom nakon Ugovora iz Lisabona, suočen sa značajnim praktičnim ograničenjima (Csonka & Landwehr, 2019). Dalji razvoj evropskog materijalnog krivičnog prava stoga ne bi trebalo posmatrati prvenstveno kroz proširivanje oblasti kriminalizacije, već kroz unapređenje postojećih instrumenata, otklanjanje nedoslednosti i obezbeđivanje njihove delotvornije i ujednačenije primene.

10.2. Značaj za Republiku Srbiju

Krivično materijalno pravo Evropske unije ima sve značajniji uticaj na oblikovanje nacionalnih krivičnih zakonodavstava, kako država članica tako i država koje teže članstvu. Taj uticaj nije ni automatski ni jednosmeran. Kao što je analizirano, unošenje pravnih tekovina EU u nacionalni pravni sistem ostavlja prostora za razlike u pogledu vrste i visine sankcije. Harmonizacija se suočava i sa trajnom napetošću između nacionalnog suvereniteta i potrebe za koordinacijom na evropskom nivou, kao i sa razlikama u pravnim sistemima i u samom poimanju krivične odgovornost.

Za Srbiju, kao državu kandidata, iskustva dosadašnje harmonizacije ukazuju na to da usklađivanje sa pravnim tekovinama EU ne može biti ograničeno na formalno preuzimanje odredaba direktiva. Ono zahteva njihovo odgovarajuće uklapanje u domaći pravni sistem, ali i stvaranje uslova za doslednu i delotvornu primenu. Iskustva država članica pokazuju da se teškoće ne završavaju donošenjem odgovarajućih propisa, već mogu proisteći iz različitog tumačenja njihovih odredaba, neujednačene sudske prakse i nedovoljnih institucionalnih kapaciteta.

Obaveza Srbije da usklađuje svoje krivično zakonodavstvo sa pravnim tekovinama EU proizlazi iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i procesa pristupnih pregovora. Član 72 Sporazuma predviđa postepeno usklađivanje postojećeg i budućeg zakonodavstva Srbije sa pravom EU, dok pristupni pregovori podrazumevaju preuzimanje i sprovođenje relevantnih pravnih tekovina kao uslov za članstvo. Pri tome treba imati u vidu da su usklađivanje i pregovaranje dva različita procesa, razlikuju se pravno, politički i metodološki, iako je stepen usklađenosti domaćih standarda sa pravom EU jedan od bitnih elemenata u pregovorima. Sam proces pregovora sprovodi se u 35 različitih oblasti, od kojih se svaka posebno pregovara.

U oblasti materijalnog krivičnog prava usklađivanje nije ograničeno na pregovaračka poglavlja 23 i 24, već obuhvata i druge oblasti u kojima pravo EU utvrđuje minimalna pravila o definisanju krivičnih dela i sankcija. Poglavlja 23 i 24 jesu mesta na kojima se stanje u toj oblasti ocenjuje, za poglavlje 23, na osnovu izveštaja o skriningu od 28. jula 2014, Srbija je, između ostalog, usvojila 2016. godine Akcioni plan za poglavlje 23, ali se obim obaveze time ne iscrpljuje. Nezavisno praćenje sprovođenja obaveza iz poglavlja 24 u periodu od 2013. do 2021. pokazalo je, uostalom, da napredak u pojedinim oblastima zavisi od političke volje i spoljnih podsticaja, pri čemu su reforme u oblasti migracija i azila ocenjene bolje od reformi policije i borbe protiv organizovanog kriminala (Đordević et al., 2022). To se, između ostalog, odnosi na zaštitu finansijskih interesa EU, sprečavanje pranja novca, borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala.

Poseban izazov predstavlja usklađivanje sa novijim instrumentima, poput Direktive 2024/1203 o krivičnopravnoj zaštiti životne sredine, koja pored minimalnih maksimalnih kazni za fizička i pravna lica, sadrži i druge sankcije i mere usmerene na prevenciju i sanaciju, pa pored izmena materijalnog krivičnog zakonodavstva zahteva i odgovarajuće institucionalne i organizacione mere, kao što su specijalizacija i obuka organa otkrivanja i gonjenja, koordinacija upravnih i krivičnih organa i prikupljanje statističkih podataka (Ćemalović, 2016; Spasić, 2024). Sličan zahtev postavlja i Direktiva (EU) 2026/1021 o suzbijanju korupcije. Ona, pored krivičnih dela u javnom i privatnom sektoru, obavezuje države članice na preventivne mere, nacionalne strategije i obezbeđivanje odgovarajućih resursa za specijalizovane organe. Usklađivanje sa ovim instrumentima zato nije samo zakonodavni, već i institucionalni zadatak.

Obim harmonizacije širi se u novije vreme i na oblasti koje su ranije ostajale izvan krivičnopravnog usklađivanja. Direktiva 2024/1226,

usvojena 24. aprila 2024, harmonizuje krivična dela i kazne za povredu restriktivnih mera Unije, jača sprovođenje tih mera i olakšava konfiskaciju imovine, a u vezi sa njom razmatra se i proširenje nadležnosti EPPO na tako harmonizovana dela; kriminalizacija povrede sankcija ima pri tom pre svega odvraćajuću funkciju, dok predviđeni okvir oduzimanja imovine treba da omogući praćenje, zamrzavanje, upravljanje i konfiskaciju prihoda stečenih takvim povredama. Za Srbiju je to značajno i zbog toga što obaveza usklađivanja spoljne politike sa zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom EU podrazumeva i preuzimanje restriktivnih mera, pa se pred državu kandidata postavlja i pitanje njihove kriminalizacije u domaćem pravu. Pri tome, obavezu postepenog usklađivanja u procesu pristupanja treba razlikovati od obaveza koje za države članice neposredno proizlaze iz prava EU. Direktive, kao instrumenti upućeni državama članicama, ne proizvode za Srbiju iste pravne posledice pre pristupanja Evropskoj uniji. Ne postavlja se pitanje njihovog neposrednog dejstva, ne postoji nadležnost Suda pravde da ih tumači u odnosu na Srbiju, niti mogućnost pokretanja postupka zbog povrede obaveza.

Za razumevanje mogućih teškoća u ovom procesu posebno je značajna praksa Suda pravde EU i ustavnih sudova država članica, koja pokazuje da zahtevi evropske harmonizacije mogu otvoriti složena pitanja njihovog odnosa prema nacionalnim ustavnim garancijama. Iskustvo rumunskog Ustavnog suda[147] pokazuje da nejasnoće u nacionalnom zakonodavstvu i različita tumačenja ustavnih i evropskih standarda mogu izazvati dugotrajne teškoće u primeni krivičnog prava, čak i nakon što je država postala članica EU.[148]

[147] Sud pravde EU, C-107/23 PPU, Lin, ECLI:EU:C:2023:606.

[148] Odnos između zahteva evropskog prava i nacionalnih ustavnih garancija došao je do izražaja i u oblasti pravosudne saradnje. Nemački Savezni ustavni sud je 2005. godine proglasio neustavnim zakon kojim je u nacionalno pravo preneta Okvirna odluka o evropskom nalogu za hapšenje, ocenivši da zakonodavac nije u dovoljnoj meri iskoristio

Za Srbiju iz ovih iskustava proizlazi da usklađivanje materijalnog krivičnog zakonodavstva sa pravom EU treba da bude praćeno prethodnom procenom njegove usaglašenosti sa osnovnim načelima domaćeg krivičnog prava i ustavnim garancijama. Posebnu pažnju zahtevaju pitanja zakonitosti, određenosti krivičnih dela i sankcija, vremenskog važenja krivičnog zakona i zastarelosti krivičnog gonjenja. Njihov značaj ne proizlazi samo iz mogućnosti nastanka ustavnopravnih sporova već i iz potrebe da se očuva unutrašnja koherentnost nacionalnog krivičnopravnog sistema.

Zbog toga uspešnost usklađivanja ne treba ocenjivati isključivo prema stepenu formalne podudarnosti domaćih propisa sa evropskim direktivama, već i prema tome da li su preuzeta rešenja pravno dosledna, ustavnopravno održiva i primenljiva u nacionalnom pravnom i institucionalnom okviru. Iskustvo sa krivičnopravnom zaštitom životne sredine pokazuje, uostalom, da normativna adekvatnost nije dovoljan pokazatelj uspeha. Ta je zaštita u Krivičnom zakoniku Srbije, posmatrano sa normativnog stanovišta, zamišljena adekvatno i sa naglašenim *ultima ratio* karakterom, ali se u praksi javljaju slabosti u primeni, naročito pri otkrivanju i dokazivanju tih krivičnih dela (Škulić, 2024a). Upravo se tu pokazuje da je preuzimanje evropskih standarda najmanje problematično na nivou norme, a najzahtevnije na nivou njene primene.

mogućnosti koje mu je taj instrument ostavljao za zaštitu ustavnih prava nemačkih državljana, niti je obezbedio odgovarajuću sudsku zaštituBundesverfassungsgericht, Odluka od 18. jula 2005, 2 BvR 2236/04 (*Europäisches Haftbefehlsgesetz*). Ustavnopravna pitanja u vezi sa istim instrumentom razmatrana su i u Poljskoj i na Kipru (Górski & Hofmański, 2008; Nohlen, 2008). Iako se ovi primeri odnose na pravosudnu saradnju, a ne neposredno na harmonizaciju materijalnog krivičnog prava, oni potvrđuju da preuzimanje evropskih pravnih instrumenata zahteva pažljivo razmatranje prostora koji nacionalnom zakonodavcu ostaje za očuvanje ustavnih jemstava.

BIBLIOGRAFIJA

1. Allahverdiyev, S., & Othman, M. (2022). "Verbandssanktionengesetz" - Corporate Liability for Germany? *German Law Journal*, Vol. *23*, Issue 4, 637–649. https://doi.org/10.1017/glj.2022.37
2. Albert, J. (2020). Le recours au droit pénal pour lutter contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne. *Revue Francaise de Compabilite,* 538, 44-46. https://amu.hal.science/hal-03201894
3. Allegrazza, S., & Voordeckers, O. (2015). Investigative and Sanctioning Powers of the ECB in the Framework of the Single Supervisory Mechanism: Mapping the Complexity of a New Enforcement Model. *Eucrim.* Vol. *10*, Issue 4, 151–161. https://doi.org/10.30709/eucrim-2015-022
4. Allegrezza, S. (2018). Criminal procedural laws across the Union - Italian report. In. Sellier, E., Weyembergh, A. (eds.) *Criminal procedural laws across the European Union – A comparative analysis of selected main differences and the impact they have over the development of EU legislation.* Directorate General for Internal Policies of the Union. https://orbilu.uni.lu/handle/10993/37288
5. Ancona, G. (2025). Procedural rights in extended confiscation proceedings. In. *Extended Confiscation of Illicit Assets and the Criminal Law.* Routledge, 197–212). https://doi.org/10.4324/9781003536321-20
6. Angelis, F. D. (2019). The European Public Prosecutor's Office (EPPO) – Past, Present, and Future. *Eucrim*, Vol. *14*, Issue 4, 272–276. https://doi.org/10.30709/eucrim-2019-025

7. Raga i Vives. A. (2025). El “decomiso de patrimonio no explicado”: análisis de la figura introducida por la Directiva (UE) 2024/1260 sobre recuperación y decomiso de activos. https://hdl.handle.net/10550/119290
8. Argandoña, A. (2007). The United Nations Convention Against Corruption and its Impact on International Companies. *Journal of Business Ethics*, Vol. *74*, Issue 4, 481–496. https://doi.org/10.1007/s10551-007-9524-z
9. Asp, P. (2011). The Importance of the Principles of Subsidiarity and Coherence in the Development of EU Criminal Law. *European Criminal Law Review*, Vol. *1*, Issue 1, 43–54. https://doi.org/10.5235/219174411798862703
10. Banasik, K. (2021). The Notion of ‘a Considerable Quantity’ of Narcotics in the Case Law of Polish Courts. *Journal of Penal Law and Criminology,* Vol. *9*, Issue 1, 65–84. https://doi.org/10.26650/jplc2020-844071
11. Banqué, M. M. (2018). The Utopia of the Harmonization of Legal Frameworks to Fight against Transnational Organized Environmental Crime. *Sustainability*, Vol. *10*, No. 10, 3576. https://doi.org/10.3390/su10103576
12. Baker, E., & Harding, C. (2009). From past imperfect to future perfect? A longitudinal study of the Third Pillar. *European Law Review,* Vol*.* 34, Issue 1, 25–54. http://hdl.handle.net/2086/8324
13. Ballegooij, W. van. (2021). Protecting the EU’s Financial Interests through Criminal Law: the Implementation of the “PIF Directive.” *Eucrim*, Vol. *16*, Issue 3, 177–181. https://doi.org/10.30709/eucrim-2021-022
14. Ballegooij, W. van. (2022). Ending Impunity for the Violation of Sanctions through Criminal Law. *Eucrim*, Vol. 17, Issue 2, 146–151. https://doi.org/10.30709/eucrim-2022-009
15. Baumbach, T. (2017). *Violence against women and the EU accession to the Istanbul Concention: Study for the FEMM Committee*. Erueopan Parliament. https://researchprofiles.ku.dk/da/publications/ae8fa1ec-f0ac-42cb-9c92-2c9a13b9510c

16. Becková, D. (2020). European Public Prosecutor's Office: New Actor in EU Criminal Law. *Bratislava Law Review*, Vol. *4*, No. 2, 163–172. https://doi.org/10.46282/blr.2020.4.2.207
17. Beke, M., & Wynarski, J. (2024). EU anti-corruption report. In *Elgar Encyclopedia of Corruption and Society*. Edward Elgar Publishing. 99-103 https://doi.org/10.4337/9781803925806.ch21
18. Bellingeri, M., & Luppi, F. (2023). Combating Corruption in EU Legislation: An Analysis of Some Aspects of the Commission Proposal for the EU Anti-corruption Directive. *Eucrim*, Vol. *18*, Issue 3, 281–286. https://doi.org/10.30709/eucrim-2023-025
19. Besselink, L. F. M. (2014). The Parameters of Constitutional Conflict after Melloni. *European Current Law*, Vol. *39*, Issue 10, 1169-1189. https://handle.uba.uva.nl/personal/pure/en/publications/the-parameters-of-constitutional-conflict-after-melloni(c1730f20-0767-4f20-b5c9-f4c8b40fb15b).html
20. Besselink, L. F. M., & Bonelli, M. (2018). Back and Forth Between Sovereignty and Constitutionalism: The Court of Justice's Constitutional Case Law. *European Constitutional Law Review*, Vol. *14*, Issue 4, 665-674. https://doi.org/10.1017/s1574019618000445
21. Berdud, C. E. (2022). Legal and criminal prosecution of disinformation in Spain in the context of the European Union. *El Profesional de La Informacion*. Vol. 31, No. 3. https://doi.org/10.3145/epi.2022.may.22
22. Bertram, D., & Faure, M. (2025). Beyond the permit: unpacking unlawfulness in the EU's revised Environmental Crime Directive. *Journal of Environmental Law*, Vol. *38*, Issue 1, 85–104. https://doi.org/10.1093/jel/eqaf037
23. Bartolucci, M. A. (2024). The Implementation of Directive EU 2017/1371 (Known as the "PIF Directive") on the Fight Against Fraud to the Union's Financial Interests in Italian Law. *European Criminal Law Review*, Vol. *14*, Issue 1, 78–93. https://doi.org/10.5771/2193-5505-2024-1-78

24. Bergström, M. (2018). The Many Uses of Anti-Money Laundering Regulation—Over Time and into the Future. *German Law Journal*, Vol. *19*, Issue 5, 1149–1167. https://doi.org/10.1017/s2071832200022987
25. Błachnio-Parzych, A. (2013). The Use of Inside Information: Judgment of the European Court of Justice of 23 December 2009, Case C-45/08, Spector Photo Group, Chris Van Raemdonck v. Commissie voor het Bank-, Financie- en Assurantiewezen. *eucrim*, Vol. *8*, Issue 4, 136–140. https://doi.org/10.30709/eucrim-2013-018
26. Błachnio-Parzych, A. (2021). Gloss to the Judgement of the Court of Justice of the European Union in Case C-524/15, Criminal Proceedings against Luca Menci. *Review of European and Comparative Law*, Vol. *45*, No. 2, 207–220. https://doi.org/10.31743/recl.11565
27. Blažek, R. (2023). The increasing power of the European Union in the field of criminal law and the consequences for the national law of the Member States. *Studia Prawnoustrojowe*, Vol. 60. https://doi.org/10.31648/sp.8988
28. Bleakley, P., Martellozzo, E., Spence, R., & DeMarco, J. (2023). Moderating online child sexual abuse material (CSAM): Does self-regulation work, or is greater state regulation needed? *European Journal of Criminology*, Vol. *21*, No. 2), 231–250. https://doi.org/10.1177/14773708231181361
29. Bloks, S. A., & Brink, T. van den. (2021). The Impact on National Sovereignty of Mutual Recognition in the AFSJ. Case-Study of the European Arrest Warrant. *German Law Journal*, Vol. *22*, Issue 1, 45–64. https://doi.org/10.1017/glj.2020.99
30. Bobić, A. (2022). *The Jurisprudence of Constitutional Conflict in the European Union*. Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/oso/9780192847034.001.0001
31. Bockel, B. van. (2021). The Interpretation and Application of the Ne Bis In Idem Principle in the EU Area of Freedom, Security and Justice. In Sanzchez, S. I., Pascual M. G. (eds.) *Fundamental Rights in the EU Area of Freedom, Security and Justice.* Cambridge University Press. 354–370. https://doi.org/10.1017/9781108769006.021

32. Bodrožić, I. (2018) *Krivičnopravno reagovanje na terorizam u zakonodavstvu Španije i Italije.* Strani pravni život, Vol. 62, Br. 3, 109-123.
33. Bondt, W. D. (2012). *Need for and feasibility of an EU offence policy: Accepting diversities. Appreciating commonalities. Aligning policies*. Maklu. https://biblio.ugent.be/publication/2129295
34. Bondt, W. D., & Miettinen, S. (2015). Minimum Criminal Penalties in the European Union: In Search of a Credible Justification. *European Law Journal*, Vol. *21*, Issue 6, 722–737. https://doi.org/10.1111/eulj.12157
35. Bonelli, M. (2018). The Taricco saga and the consolidation of judicial dialogue in the European Union: CJEU, C-105/14 *Ivo Taricco and others*, ECLI:EU:C:2015:555; and C-42/17 *M.A.S.*, *M.B.*, ECLI:EU:C:2017:936 Italian Constitutional Court, Order no. 24/2017. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. *25*, Issue 3, 357–373. https://doi.org/10.1177/1023263x18773046
36. Borlini, L. S., & Montanaro, F. (2017). The Evolution of the EU Law Against Criminal Finance: The "Hardening" of FATF Standards within the EU. *Georgtown Journal of International Law, Bocconi Legal Studies Paper No. 3010099.* https://doi.org/10.2139/ssrn.3010099
37. Bovend'Eerdt, K. (2017). Learning Lessons - Reflecting on Regulation 883/2013 through Comparative Analysis. *Eucrim.* Vol. *12*, Issue 4, 188–192. https://doi.org/10.30709/eucrim-2017-019
38. Böse, M. (2011). The Principle of Proportionality and the Protection of Legal Interests (Verhältnismäßigkeit und Rechtsgüterschutz). *European Criminal Law Review*, Vol. *1*, Issue 1, 34–42. https://doi.org/10.5235/219174411798862695
39. Breuil, B. C. O., Siegel, D., Reenen, P. van, Beijer, A., & Roos, L. L. (2011). Human trafficking revisited: legal, enforcement and ethnographic narratives on sex trafficking to Western Europe. *Trends in Organized Crime*, Vol. *14*, Issue 1, 30–46. https://doi.org/10.1007/s12117-011-9118-0

40. Brkan, M. (2018). The Concept of Essence of Fundamental Rights in the EU Legal Order: Peeling the Onion to its Core. *European Constitutional Law Review*, Vol. *14*, issue 2, 332–368. https://doi.org/10.1017/s1574019618000159
41. Broek, M. van den. (2014). Designing Supervision under the Preventive Anti-Money Laundering Policy in the European Union. *Utrecht Law Review*, Vol. *10*, Issue 5, 151-167. https://doi.org/10.18352/ulr.306
42. Brodowski, D. (2025). Proportionality of Sanctions in Member States' Criminal Justice: The CJEU's Stance Against Overcriminalisation. *European Criminal Law Review*, Vol. *15*, Issue 3, 279–291. https://doi.org/10.5771/2193-5505-2025-3-279
43. Bronckers, M., & Vallery, A. (2012). Fair and Effective Competition Policy in the EU: Which Role for Authorities and Which Role for the Courts AfterMenarini? *European Competition Journal*, Vol. *8*, No. 2, 283–299. https://doi.org/10.5235/ecj.8.2.283
44. Brunovskis, A. (2012). *Balancing protection and prosecution in anti-trafficking policies*. Nordic Council of Ministries. https://doi.org/10.6027/tn2012-556
45. Buisman, S. S. (2022). The Future of EU Substantive Criminal Law. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, Vol. *30*, Issue 2, 161–187. https://doi.org/10.1163/15718174-bja10032
46. Bulnes, M. J. (2024). The European Public Prosecutor's Office and Environmental Crime: Further Competence in the Near Future? *Eucrim*, Vol. *19*, Issue 2, 146–152. https://doi.org/10.30709/eucrim-2024-010
47. Buono, L. (2020). Editorial ERA Forum 3/2021: EU strategy for a more effective fight against child sexual abuse. *ERA Forum*, Vol. *21*, Issue 3, 361–364. https://doi.org/10.1007/s12027-020-00636-4
48. Buneci, P. (2025). International Judicial Cooperation In The Application Of Law No. 143/2000 On The Prevention And Combating Of Illicit Drug Trafficking And Consumption. *International Journal of Legal and Social Order*, Vol. 5, No. 1. https://doi.org/10.55516/ijlso.v5i1.286

49. Busch, D. (2019). The private law effect of the EU market abuse regulation. *Capital Markets Law Journal*, Vol. *14*, Issue 3, 296–319. https://doi.org/10.1093/cmlj/kmz012
50. Busch, M. (2021). Negotiation and Transposition of the PIF Directive – The German Perspective. *Eucrim*, Vol. *16*, Issue 3, 182–187. https://doi.org/10.30709/eucrim-2021-027
51. Cafaggi, F., & Iamiceli, P. (2025). The Architecture of EU Law Enforcement. The Complementarity of Remedies and Sanctions in Light of Effectiveness, Proportionality, and Dissuasivenessa. *European Review of Private Law*, Vol. *33*, Issue 3, 603–634. https://doi.org/10.54648/erpl2025062
52. Calderoni, F. (2008). A Definition that Could not Work: the EU Framework Decision on the Fight against Organised Crime. *European Journal of Crima, Criminal Law and Criminal Justice*, Vol. *16*, Issue 3, 265–282. https://doi.org/10.1163/157181708x333346
53. Calderoni, F. (2012). A definition that does not work: The impact of the EU Framework Decision on the fight against organized crime. *Common Market Law Review*, *49*, 1365–1393. https://doi.org/10.54648/cola2012067
54. Calderoni, F. (2013). A Definition That Could Not Work: the EU Framework Decision on the Fight against Organised Crime*, Common Market Law Review,* Vol. 49, Issue 4, 1365–1393. https://doi.org/10.1163/9789004250789_011
55. Cardoso, G. C. (2020). Tax Crimes as Predicate Offences under the EU Sixth Anti-Money Laundering Directive (2018/1673). *European Taxation*, Vol. *60*, No. 9. https://doi.org/10.59403/207ka6h
56. Cardoso, R. (2023). Navigating Troubled Waters: Evaluating the Function and Material Legitimacy of European Criminal Law. *Polish Yearbook of International Law*, Vol. XLIII, 95–122. https://doi.org/10.24425/pyil.2024.152295
57. Carrera, S., Guild, E., Vosyliūtė, L., Scherrer, A., & Mitsilegas, V. (2016). *The Cost of Non-Europe in the Area of Organised Crime*. CEPS. http://hdl.handle.net/2066/163019
58. Carrillo-Santarelli, N. (2012). Enhanced Multi-Level Protection of Human Dignity in a Globalized Context through Humanitarian

Global Legal Goods. *German Law Journal*, Vol. *13*, Issue 7, 829–873. https://doi.org/10.1017/s2071832200020782
59. Castro, A. de, & Błachnio-Parzych, A. (2021). The Sanctioning Of Insider Trading In Brazil And In The European Union And The Protection Of Rights: A Comparative Analysis. *Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM*, Vol. *16*, No. 1. https://doi.org/10.5902/1981369464536
60. Constantinescu-Maruntel, C. & Manea-Sabau, T. (2026). Articles 7 and 8 of the Proposed Directive on Combating Corruption and Their Applicability in View of the Romanian Legislation. *Access to Justice in Eastern Europe*, Vol. 9, No. 1, 422-438. https://doi.org/10.33327/ajee-18-9.1-n000183
61. Caunic, I., & Prelipcean, G. (2011). Characteristics of the Illegal Drug Markets in European Union. *The USV Annals of Economics and Public Administration*, Vol. *11*, No. 2, 56-62. http://annals.seap.usv.ro/index.php/annals/article/viewArticle/410
62. Claes, M. (2004). *The National Courts' Mandate in the European Constitution*. Hart Publishing. https://doi.org/10.26481/dis.20040610mc
63. Clifford, A. J. (2018). Menci & Garlsson Real Estate SA and Others v. Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob) & Joined Cases Di Puma v. Consob and Consob v. Zecca (CJEU). *International Legal Materials*, Vol. *57*, Issue 4, 583-615. https://doi.org/10.1017/ilm.2018.31
64. Clough, J. (2015). *Principles of Cybercrime*. Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/cbo9781139540803
65. Comte, F. (2003). Criminal Environmental Law and Community Competence. *European Energy and Environmental Law Review*, Vol. *12*, Issue 5, 147–156. https://doi.org/10.54648/eelr2003023
66. Coutts, S. (2017). Supranational public wrongs: The limitations and possibilities of European criminal law and a European community. *Common Market Law Review*, Vol. *54*, Issue 3, 771–803. https://doi.org/10.54648/cola2017060
67. Craig, P., & Búrca, G. de. (2011). EU Law: Text, Cases, and Materials. Oxford University Press.

https://doi.org/10.1093/he/9780199576999.001.0001
68. Cras, S. (2016). The Directive on Procedural Safeguards for Children who Are Suspects or Accused Persons in Criminal Proceedings: Genesis and Descriptive Comments Relating to Selected Articles. *Eucrim*, Vol. 11, Issue 2, 109-119. https://doi.org/10.30709/eucrim-2016-014
69. Csonka, P., & Landwehr, O. (2019). 10 Years after Lisbon – How "Lisbonised" is the Substantive Criminal Law in the EU? *Eucrim,* Vol. 14, Issue 4, 261–267. https://doi.org/10.30709/eucrim-2019-023
70. Csonka, P., & Zoli, L. (2024). The New Directive on the Violation of Union Restrictive Measures in the Context of the EPPO. *Eucrim*, Vol. *19*, Issue 1, 76–80. https://doi.org/10.30709/eucrim-2024-006
71. Çelebi, D., Koop, L. M., & Melchior, L. (2024). *Germany Blocks Europe-Wide Protection of Women Against Violence – Why Blocks European Harmonisation of the Definition of Rape is Possible and Necessary.* VerfassungBlog. https://doi.org/10.59704/2cbb56fcbc52ec14
72. Ćemalović, U. (2016). Harmonization of Serbian national legal system with European Union acquis: The case of environment. *Ekonomika Poljoprivrede*, Vol. *63*, No. 3, 891-904. https://doi.org/10.5937/ekopolj1603891c
73. Ćorić, V., & Bojović, A. K. (2020). Autonomous concepts and status quo method: Quest for coherent protection of human rights before European supranational courts. *Strani Pravni Zivot*, Vol. 64, No. 4, 27–40. https://doi.org/10.5937/spz64-30165
74. Dąbrowska, M. (2025). Terminological Developments in the Criminalization of Child Sexual Abuse Material (CSAM) in International and European Union Law. *Eastern European Journal of Transnational Relations,* Vol. 9, No. 2, 7-24. https://doi.org/10.15290/eejtr.2025.09.02.01
75. Delmas-Marty, M. (2000). Guest Editorial: Combatting Fraud - Necessity, Legitimacy and Feasibility of the Corpus Iuris. *Common Market Law Review*, Vol. *37*, Issue 2, 247–256. https://doi.org/10.54648/264406

76. Demetis, D. S. (2023). Organised crime - the cyber dimension. In *A Research Agenda for Organised Crime,* Edward Elgar Publishing, 177–194. https://doi.org/10.4337/9781802201369.00014
77. Demetriades, P., & Vassileva, R. (2020). Money Laundering and Central Bank Governance in The European Union. *Journal of International Economic Law*, Vol. *23*, Issue 2, 509–533. https://doi.org/10.1093/jiel/jgaa011
78. Derenčinović, D. (2014). Comparative Perspectives On Non-Punishment Of Victims Of Trafficking In Human Beings. *Annales de la Faculte de Droit d'Istanbul*, Vol. *46*, No. 63, 3–20. https://dergipark.org.tr/en/pub/iuafdi/article/7843
79. Dewispelaere, J., & Ghysels, T. (2022). The Duplication of Proceedings and Penalties under Sectoral Rules and Competition Law Recast: Toshiba Is Dead, Long Live Bpost? (C-117/20 bpost). *European Competition and Regulatory Law Review/CoRe*, Vol. *6*, Issue 3, 278–283. https://doi.org/10.21552/core/2022/3/15
80. Divjak, J. (2025). Prosecution of Environmental and Climate Offences Within the EU: Europol, Eurojust, OLAF, EPPO. *European Criminal Law Review*, Vol. *15*, Issue 2, 262–274. https://doi.org/10.5771/2193-5505-2025-2-262
81. Długosz, J. (2017). The Principle of Proportionality in European Union Law as a Prerequisite for Penalization. *Przegląd Prawniczy Uniwersytetu Im Adama Mickiewicza*, *7*, 283–300. https://doi.org/10.14746/ppuam.2017.7.17
82. Documet, R. H. C. (2017). The Principle of Proportionality in European Union as a Prerequisite for Penalisation. *Derecho Penal Derecho Penal Y Criminologia,* Vol. 38, 121-150. https://doi.org/10.18601/01210483.v38n104.04
83. Drinóczi, T. (2020). Constitutional Identity in Europe: The Identity of the Constitution. A Regional Approach. *German Law Journal*, Vol. *21*, Issue 2, 105–130. https://doi.org/10.1017/glj.2020.1
84. Dumchykov, M. O., Utkina, M., & Bondarenko, O. (2022). Cybercrime as a Threat to the National Security of the Baltic States and Ukraine: The Comparative Analysis. *International Journal of Safety and Security Engineering*, Vol. *12*, Issue 4, 481-490. https://doi.org/10.18280/ijsse.120409

85. Dumbrava, H. (2024). The effects of Constitutional Court Judgments in the context of EU integration: the case of Romania as an EU Member State. *ERA Forum*, Vol. *25*, Issue 1, 61–78. https://doi.org/10.1007/s12027-024-00794-9
86. Dupré, C. (2024). Hungary's attacks on human dignity: Article 2 TEU and the foundations of democracy in the European Union. *European Law Journal*, Vol. *30*, Issue 3, 260–283. https://doi.org/10.1111/eulj.12526
87. Duyne, P. van, Strémy, T., Harvey, J., Antonopoulos, G. A., & Lampe, K. von. (2018). *The Janus-Faces of Cross-Border Crime in Europe*. Eleven International Publishing.
88. Đorđević, S., Matevž, B., & Dobovšek, B. (2022). The Rocky Road of Serbia to the European Union's Area of Freedom, Security, and Justice. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, Vol. *30*, Issue 3-4, 239-265. https://doi.org/10.1163/15718174-bja10034
89. Edwards, V. (2005). European Court of Justice - Significant Environmental Cases 2005. *Journal of Environmental Law*, Vol. *18*, Issue 1, 161-168. https://doi.org/10.1093/jel/eqi051
90. Elholm, T., & Colson, R. (2016). The Symbolic Purpose of EU Criminal Law. In *EU Criminal Justice and the Challenges of Diversity – Legal Cultures in the Area of Freedom, Security and Justice.* Cambridge University Press. 48-64. https://doi.org/10.1017/cbo9781316156315.004
91. Eliantonio, M., Kulovesi, K., Peeters, M. G. W. M., Puharinen, S., & Savaresi, A. (2026). Greening the EU and the rule of law: reflections on opportunities and limits of the EU's legal powers. In *Greeining the EU and the Rule of Law.* Edward Elgar Publishing, 301–333. https://doi.org/10.4337/9781035355402.00023
92. Engelhart, M. (2024). Compliance with the EPPO Regulation: Study Results on the "Implementation" of Council Regulation (EU) 2017/1939 in the Member States. *Eucrim*, Vol. *19*, Issue 1, 54–58. https://doi.org/10.30709/eucrim-2024-004
93. Estiarte, C. V. (2012). The European Directive on Preventing and Combating Trafficking in Human Beings and the Victim-Centric Treatment of this Criminal Phenomenon. *European Criminal Law Review*, Vol. *2*, Issue 3, 291-317.

https://doi.org/10.5235/219174412804816345
94. Evangelio, Á. M. (2024). La Exigencia De Un Daño Adicional En El Delito De Autoblanqueo De Capitales. *Teoría & Derecho Revista de pensamiento jurídico*, No. 35, 244-268. https://doi.org/10.36151/td.2024.090
95. Faraguna, P. (2017). Constitutional Identity in the EU - A Shield or a Sword? *German Law Journal*, Vol. *18*, Issue 7, 1617–1640. https://doi.org/10.1017/s207183220002246x
96. Fard, B. R., & Hassanpour, H. (2016). Reviewing the Strategies of Dealing with Corruption in the Europe Union Countries with Regulatory System of the Group of States against Corruption (GRECO). *Journal of Politics and Law*, Vol. *9*, No. 5, 47. https://doi.org/10.5539/jpl.v9n5p47
97. Fahey, E. (2014). The EU's Cybercrime and Cyber-Security Rulemaking: Mapping the Internal and External Dimensions of EU Security. *European Journal of Risk Regulation*, Vol. *5*, Issue 1, 46–60. https://doi.org/10.1017/s1867299x00002944
98. Faure, M., & Weber, F. (2017). The Diversity of the EU Approach to Law Enforcement - Towards a Coherent Model Inspired by a Law and Economics Approach. *German Law Journal*, Vol. *18*, Issue 4, 823-880. https://doi.org/10.1017/s2071832200022185
99. Faure, M. (2024). The EU Environmental Crime Directive 2024: A Revolution in EU Environmental Criminal Law? *Journal of Environmental Law*, Vol. *36*, Issue 3, 323-342. https://doi.org/10.1093/jel/eqae020
100. Federico, G. D. (2019). The Potential of Article 4(2) TEU in the Solution of Constitutional Clashes Based on Alleged Violations of National Identity and the Quest for Adequate (Judicial) Standards. *European Public Law*, Vol. *25*, Issue 3, 347–380. https://doi.org/10.54648/euro2019021
101. Fedran, J., Dobovšek, B., Ažman, B., & Bren, M. (2018). Integrity Plan: A Useful Measure for Curbing Corruption at National and Local Level. *Lex Localis - Journal of Local Self-Government*, Vol. *16*, No. 1, 167–191. https://doi.org/10.4335/10.4335/16.1.167-191(2018)

102. Fedran, J., Dobovšek, B., & Ažman, B. (2020). Assessing the preventive anti-corruption efforts in Slovenia. Varstvoslovje. Vol. 15, No. 1, 82-99. https://dk.um.si/IzpisGradiva.php?id=76110
103. Ferri, C. (2024). New Approaches to Old Problems? Thinking About a New Design of the AML/CFT Strategy. https://doi.org/10.48550/arxiv.2405.18517
104. Fichera, M. (2016). Sketches of a theory of Europe as an Area of Freedom, Security and Justice. In. *The European Union as an Area of Freedom, Security and Justice.* Routledge, 52–74. https://doi.org/10.4324/9781315738284-11
105. Fichera, M., & Pollicino, O. (2019). The Dialectics Between Constitutional Identity and Common Constitutional Traditions: Which Language for Cooperative Constitutionalism in Europe? *German Law Journal*, Vol. *20*, issue 8, 1097–1118. https://doi.org/10.1017/glj.2019.82
106. France, E. R. (1994). The Influence of European Community Law on the Criminal Law of the Member States. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, Vol. *2*, Issue 4, 324–357. https://doi.org/10.1163/157181794x00223
107. Franssen, V. (2018). The EU's Fight Against Corporate Financial Crime: State of Affairs and Future Potential. *German Law Journal*, Vol. *19*, Issue 5, 1221–1249. https://doi.org/10.1017/s2071832200023014
108. Freitas, P. M., & Gonçalves, N. (2015). Illegal access to information systems and the Directive 2013/40/EU. *International Review of Law, Computers & Technology*, Vol. *29*, Issue 1, 50–62. https://doi.org/10.1080/13600869.2015.1016278
109. Frischhut, M. (2022). *The Ethical Spirit of EU Values – Status Quo of the Union of Values and Future Direction of Travel*. Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-031-12714-4
110. Gaitis, K. K. (2026). Law Enforcement vs NGOs: How Do the Different Professional Backgrounds of Anti-Trafficking Practitioners Influence Their Views on Human Trafficking in the UK? *International Criminology*. Vol. 6, 458-477. https://doi.org/10.1007/s43576-026-00227-2

111. Galimberti, M., & Ninatti, S. (2020). Constitutional resistance to EU law: The courts and test of constitutional identity conflicts. *Pravni Zapisi*, Vol. *11*, No. 2, 413–460. https://doi.org/10.5937/pravzap0-28877
112. Gallegos, A. (2024). Towards Strengthened Preparedness and Response to New Psychoactive Substances in Europe. *Emerging Trends in Drugs Addictions and Health*, Vol. 4, 100091. https://doi.org/10.1016/j.etdah.2023.100091
113. Gallo, D. (2022). Rethinking direct effect and its evolution: a proposal. *European Law Open*, Vol. 1, No. 3, 576-605. https://doi.org/10.1017/elo.2022.33
114. Garamvölgyi, B., Ligeti, K., Anna, O., & Galen, M. von. (2020). Admissibility of Evidence in Criminal Proceedings in the EU. *Eucrim,* Vol. 15, issue 3, 201–208. https://doi.org/10.30709/eucrim-2020-016
115. Gasmi, G. (2024). EU approach towards violence against women and domestic violence - new EU Directive. *Revija Za Evropsko pravo*, Vol. *26*, No. 1, 79–95. https://doi.org/10.56461/rep260124.03.g
116. Gharaibeh, Z. I. Y. (2022). The Main Stages of Formation and Prospects of Harmonization of EU Criminal Law. *Public Administration And Law Review*, Vol. 12, No. 4 49–57. https://doi.org/10.36690/2674-5216-2022-4-49
117. Giardi, G., Geurtjens, K., & Faure, M. (2026). The Green Deal and the criminal enforcement of European environmental law. In *Greening the EU and the Rule of Law.* Edward Elgar Publishing, 231-252. https://doi.org/10.4337/9781035355402.00019
118. Gilliams, H. (2014). Proportionality of EU Competition Fines: Proposal for a Principled Discussion. *World Competition* – Law and Economic Review, Vol. *37*, Issue 4, 435-458. https://doi.org/10.54648/woco2014043
119. Giuffrida, F. (2017). Cross-Border Crimes and the European Public Prosecutor's Office. *Eucrim*, Vol. *12*, Issue 3, 149–156. https://doi.org/10.30709/eucrim-2017-015
120. Giumelli, F., Geelhoed, W., Vries, M. de, & Molesini, A. (2022). United in Diversity? A Study on the Implementation of Sanctions

in the European Union. *Politics and Governance*, Vol. 10, No. 1, 36–46. https://doi.org/10.17645/pag.v10i1.4702
121. Gius, C. (2023). (Re)thinking gender in cyber-violence. Insights from awareness-raising campaigns on online violence against women and girls in Italy. *Media Education,* Vol. 14, No. 2, 95-106. https://doi.org/10.36253/me-14896
122. Gjeta, G., & Zhidro, A. (2025). The Harmonization of Criminal Legislation in the European Union: Challenges and Perspectives. *Interdisciplinary Journal of Research and Development*, Vol. *12*, No. 1, 157-165. https://doi.org/10.56345/ijrdv12n1s120
123. Gragl, P. (2024). Sanktionen und Strafe – Rechtskonformität und Verwebungseffekt von restriktiven Maßnahmen der EU gegen Russland. *Archiv Des Völkerrechts*, Vol. *62*, Issue 4, 393-418. https://doi.org/10.1628/avr-2024-0026
124. Green, J., & Torrens, E. (2016). The European market abuse regulation: MAR ado about everything. *Journal of Investment Compliance*, Vol. *17*, Issue 2, 1-9. https://doi.org/10.1108/joic-04-2016-0021
125. Greenwald, G. (2009). Drug Decriminalization in Portugal: Lessons for Creating Fair and Successful Drug Policies. *SSRN Electronic Journal*. https://doi.org/10.2139/ssrn.1464837
126. Gromek-Broc, K. (2011). EU Directive on preventing and combating trafficking in human beings and protecting victims: will it be effective? *Nova Et Vetera*, Vol. *20*, No. 64, 227–238. https://doi.org/10.22431/25005103.180
127. Grossio, L. (2025). *Proportionality of Criminal Offences and Penalties in EU Law.* Hart Publishing. https://doi.org/10.5040/9781509984770
128. Grundler, M. (2024). 'Route Causes' and Consequences of Irregular (Re-)Migration: Vulnerability as an Indicator of Future Risk in Refugee Law. *International Journal of Law in Context*, Vol. *20*, Issue 1, 35-53. https://doi.org/10.1017/s1744552323000344
129. Gruodytė, E., Milčiuvienė, S., & Palionienė, N. (2020). The Role of EU Principles in Criminal Law: is the Principle of Direct Effect Applicable? *Baltic Journal of Law & Politics*, Vol. *13*, Issue 2, 49–75. https://doi.org/10.2478/bjlp-2020-0011

130. Guillain, C. (2010). Droit pénal européen et lutte contre le trafic de stupéfiants: mythe ou réalité ? *Sécurité globale*, Vol. 13, Issue 3, 93-108. https://doi.org/10.3917/secug.013.0093
131. Haase, A. (2015). Harmonizing substantive cybercrime law through European union directive 2013/40/EU - From European legislation to international model law?. *First International Conference on Anti-Cybercrime (ICACC)*, Riyadh, Saudi Arabia, 1-6. https://doi.org/10.1109/anti-cybercrime.2015.7351931
132. Hansen, J. L. (2010). Insider Dealing Defined: The EU Court's Decision in Spector Photo Group. *European Company Law*, Vol. *7*, Issue 3, 98–105. https://doi.org/10.54648/eucl2010020
133. Hart, N. M. (2025). Economic Sanctions and the Geopolitical Commission: Evaluating the Effects of Decentralized Sanctions Enforcement on the EU's Global Actorness. *European Foreign Affairs Review*, Vol. *30*, Issue 4, 507-526. https://doi.org/10.54648/eerr2025034
134. Hartwig, S. (2020). Frontex: From Coordinating Controls to Combating Crime. *Eucrim – The European Criminal Law Associations Forum*, *15*(2), 134–138. https://doi.org/10.30709/eucrim-2020-010
135. Herlin-Karnell, E. (2010). The Lisbon Treaty: A Critical Analysis of its Impact on EU Criminal Law. *Eucrim*, Vol. *5*, Issue 2, 59-64. https://doi.org/10.30709/eucrim-2010-005
136. Herlin-Karnell, E. (2007). Recent Developments in the Area of European Criminal Law. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. *14*, Issue 1, 15–37. https://doi.org/10.1177/1023263x0701400102
137. Herlin-Karnell, E. (2010). What Principles Drive (or Should Drive) European Criminal Law? *German Law Journal*, Vol. *11*, Issue 10, 1115–1130. https://doi.org/10.1017/s2071832200020137
138. Herlin-Karnell, E. (2011). The Development of EU Precautionary Criminalization. *European Criminal Law Review*. Vol 1, Issue 1, 149-169. https://doi.org/10.5235/219174411798862604
139. Herlin-Karnell, E.. (2012). White-collar crime and European Financial Crises: getting tough on EU Market abuse. *European Law Review*, Vol. *37*, No. 4, 481–494.

https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3995087
140. Herlin-Karnell, E. (2013). European Criminal Law as an Exercise in EU 'Experimental' Constitutional Law. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. *20*, Issue 3, 442–464. https://doi.org/10.1177/1023263x1302000307
141. Hermida, Á. M. S. (2020). The Fight Against Money Laundering Through Criminal Law in the European Union. *Journal of Applied Business and Economics*, Vol. *22*, No. 3, 77-87. https://doi.org/10.33423/jabe.v22i3.2857
142. Hernandez, M. A. (2025). The gradual denaturalization of confiscation in the European Union: between effectiveness and a departure from criminal law foundations. *Católica Law Review*. Vol. 9, No. 3, 73-102. https://doi.org/10.34632/catolicalawreview.2025.18035
143. Hert, P. D., & Wieczorek, I. (2012). Testing the Principle of Subsidiarity in EU Criminal Policy: The Omitted Exercise in the Recent EU Documents on Principles for Substantive European Criminal Law. *New Journal of European Criminal Law*, Vol. *3*, Issue 3-4, 394-411. https://doi.org/10.1177/203228441200300311
144. Hodgson, J. (2024). Criminal procedure in Europe's Area of Freedom, Security and Justice: the rights of the suspect. In *Research Handbook on EU Criminal Law*. Edward Elgar Publishing, 135–161. https://doi.org/10.4337/9781800886438.00014
145. Hofmann, H. C. H. (2008). Mapping the European administrative space. *West European Politics*, Vol. 31, Issue 4, 662-676. https://doi.org/10.1080/01402380801905918
146. Hofmann, H. C. H. (2020). 8. General principles of EU law and EU administrative law. In. Peers, S. & Barnard, C. (eds.) *European Union Law*. Oxford University Press, 212-242. https://doi.org/10.1093/he/9780198855750.003.0008
147. Holder, R., & Dearing, A. (2024). Human Dignity, Rights and Victim Participation in Criminal Justice. *International Criminology*, Vol. *4*, Issue 1, 108-119. https://doi.org/10.1007/s43576-024-00119-3

148. Hörnle, T., & Kremnitzer, M. (2011). Human Dignity as a Protected Interest in Criminal Law. *Israel Law Review*, Vol. *44*, Issue 1-2, 143-167. https://doi.org/10.1017/s0021223700000996
149. Hryniewicz-Lach, E. (2023). Expanding Confiscation and its Dimensions in EU Criminal Law. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, Vol. 31, 243–267. https://doi.org/10.1163/15718174-bja10046
150. Huberts, L. W. J. C. (2018). Integrity: What it is and Why it is Important. *Public Integrity*, Vol. 20, S18-S32. https://doi.org/10.1080/10999922.2018.1477404
151. Hughes, B., & Griffiths, P. (2014). Regulatory approaches to new psychoactive substances (NPS) in the European Union. *Addiction*, Vol. *109*, No. 10, 1591-1593. https://doi.org/10.1111/add.12610
152. Hüttemann, S. D. (2021). Pecuniary sanctions against corporations in the financial sector: a compounding of dubious upper limits. *European Integration Studies*, Vol. 17, No. 1, 72–87. https://doi.org/10.46941/2021.se1.72-87
153. Ingargiola, S. (2025). From the EU Anti-Corruption Directive 2025, Towards a European model for the prevention of corruption. https://doi.org/10.5281/zenodo.18001680
154. Jakab, A. (2016). *European Constitutional Language.* Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/cbo9781316442678
155. Jehle, J.-M. & Harrendorf, S., (2010). Defining and registering criminal offences and measures. *Göttinger Studien zu den Kriminalwissenschaften*. https://doi.org/10.17875/gup2010-188
156. Juszczak, A., & Sason, E. (2017). The Directive on the Fight against Fraud to the Union's Financial Interests by means of Criminal Law (PFI Directive): Laying down the foundation for a better protection of the Union's financial interests? *Eucrim*, Vol. 12, issue 2, 80–87. https://doi.org/10.30709/eucrim-2017-009
157. Kaiafa-Gbandi, M., & Giannakoula, A. (2024). Punishing corruption in the public and the private sector: key issues on current EU policy and rule-of-law challenges. In *Research Handbook on EU Criminal Law.* Edward Elgar Publishing, 363–391. https://doi.org/10.4337/9781800886438.00026

158. Kaiafa-Gbandi, M. (2015). Human Dignity: Protected, but also Jeopardised by Criminal Law? *Synthesis philosophica*, Vol. 30, No. 1, 101-112. http://hrcak.srce.hr/162956
159. Karaliota, N., Kompatsiari, E., Lampakis, C., & Kaiafa-Gbandi, M. (2020). *The New EU Counter-Terrorism Offences and the Complementary Mechanism of Controlling Terrorist Financing as Challenges for the Rule of Law*. Brill Research Perspectives in International Law. https://doi.org/10.1163/9789004424630
160. Kaunert, C. (2022). EU Eastern Partnership, Hybrid Warfare and Russia's Invasion of Ukraine. *Eucrim*, Vol. *17*, Issue 2, 158-164. https://doi.org/10.30709/eucrim-2022-011
161. Kawka, J. (2020). The Problems of Applying Both Criminal and Administrative Penal Sanctions in Light of Article 50 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union. *Studia Iuridica*, Vol. *82*, 161–173. https://doi.org/10.5604/01.3001.0013.9617
162. Kärner, M. (2021). Punitive Administrative Sanctions After the Treaty of Lisbon: Does Administrative Really Mean Administrative? *European Criminal Law Review*, Vol. 11, Issue 2, 156-176. https://doi.org/10.5771/2193-5505-2021-2-156
163. Kärner, M. (2022). Procedural Rights in the Outskirts of Criminal Law: European Union Administrative Fines. *Human Rights Law Review*, Vol. *22*, Issue 4. https://doi.org/10.1093/hrlr/ngac027
164. Kelleher, C., Christie, R., Lalor, K., Fox, J. A., Bowden, M., & O'Donnell, C. (2023). *An Overview of New Psychoactive Substances and the Outlets Supplying them.* National Advisory Committee on Drugs. https://doi.org/10.21427/43f1-xr91
165. Keremis, A. (2020). *Anti-corruption in Action: How is Anti-corruption Practiced in Multinational Companies?* Copenhagen Business School. https://research.cbs.dk/en/publications/76ee5f6c-1a7f-4f4a-af1a-1dcca81039da
166. Kert, R. (2025). European Union requirements regarding criminal law and civil and administrative sanctions. *European Integration Studies*, Vol. 21, 511–524. https://doi.org/10.46941/2025.se1.24

167. Kettunen, M. (2015). *Legitimizing the use of transnational criminal law: The European framework.* University of Helsinki.
168. Kleizen, B., Wynen, J., & Junjan, V. (2024). Between Aims and Execution: Value Trade-Offs in the Practical Implementation of the European Arrest Warrant? *European Journal of Risk Regulation*, Vol. *15*, Issue 3, 737-756. https://doi.org/10.1017/err.2024.3
169. Klimek, L. (2020). European Responses Criminalising Online Solicitation Of Children For Sexual Purposes. *Balkan Social Science Review*, Vol. 16, 7-20. https://doi.org/10.46763/bssr201607k
170. Klimek, L. (2020). Misuse of Contactless Payment Cards with Radio-Frequency Identification. *Masaryk University Journal of Law and Technology*, Vol. 14, No. 2, 259-274. https://doi.org/10.5817/mujlt2020-2-5
171. Klimek, L. (2026). Implementing EU Sanctions Through Criminal Law: Serious Negligence as a New Form of Culpability in the Slovak Republic. *Laws*, Vol. 15, No. 2, 17. https://doi.org/10.3390/laws15020017
172. Klip, A. (2012). *European Criminal Law: An Integrative Approach*. Intersentia.
173. Knight, J. (2016). The Age of Dignity, Human Rights and Constitutionalism in Europe by Catherine Dupré. *Yearbook of European Law*, Vol. 35, Issue 1, 715-719. https://doi.org/10.1093/yel/yew007
174. Kohli, V. P. (2018). *Combatting Falsification and Counterfeiting Of Medicinal Products in the European Union: A Legal Analysis*. Compenhagen Business School. http://hdl.handle.net/10419/209050
175. Kokolaki, E., & Fragopoulou, P. (2025). Unveiling AI's Threats to Child Protection: Regulatory efforts to Criminalize AI-Generated CSAM and Emerging Children's Rights Violations. https://doi.org/10.48550/arxiv.2503.00433
176. Kooijman, M. (2026). Getting Hold of a Barely Illegal Concept: The Legal and Normative Basis for the EU-wide Criminalisation of Ecocide. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 1-27. https://doi.org/10.1163/15718174-bja10088

177. Korkka-Knuts, H., & Melander, S. (2025). Contours of a principled corporate sanction policy in the EU: Exploring a constitutionally justified balance between criminal and administrative sanctions. *New Journal of European Criminal Law*, Vol. 16, Issue 1, 31-52. https://doi.org/10.1177/20322844241311108
178. Kornezov, A., Tridimas, T., Glöckler, G., Gros, D., & Neergaard, U. (2023). *The Political, Economic and Social Physiognomy of the European Union:Plenary Debate.* Conclusions and Plenary Debate: Focus on the Constitutional Identity of Member States and the European Union. International Federation of European Law. https://researchprofiles.ku.dk/da/publications/2c08c086-4dcc-497f-907c-3191f3fc1f40
179. Koster, H. (2020). Towards better implementation of the European Union's anti-money laundering and countering the financing of terrorism framework. *Journal of Money Laundering Control*, Vol. *23*, No. 2, 379–386. https://doi.org/10.1108/jmlc-09-2019-0073
180. Kostić, J. (2018). Challenges of harmonization with EU standards in capital market protection by criminal law: Example of Italian legislation. *Strani pravni život*, Vol. 62, No. 2, 119-139. https://doi.org/10.5937/spz1802119k
181. Kuhl, L. (2017). The European Public Prosecutor's Office – More Effective, Equivalent, and Independent Criminal Prosecution against Fraud? *Eucrim*, Vol. 12, Issue 3, 135-143. https://doi.org/10.30709/eucrim-2017-013
182. Kustura, I. (2024). Anti-Money Laundering In The European Union: New Major Regulatory Shifts And Their Impact. IRASA International Scientific Conference – Science, Education, Technology and Innovation, 643-655. https://doi.org/10.62982/seti06.ivku.55
183. Lach, A. (2021). Criminal Law in Federal States: a Lesson for the EU. *Comparative Law Review*, Vol. 26, 175-198. https://doi.org/10.12775/clr.2020.007
184. Lanceiro, R. T. (2018). The implementation of EU law by national administrations: Executive federalism and the principle of sincere cooperation. *Perspectives on Federalism*, Vol. 10, Issue 1, 71-102. https://doi.org/10.2478/pof-2018-0005

185. Lalor, K., & McElvaney, R. (2017). Current Perspectives on Violence Against Children in Europe, In. *Violence against children,* Routledge, 148–168). https://doi.org/10.4324/9781351248433-8
186. Lannier, S., Wozniak-Cole, V., & Dekmak, N. E. (2025). The 2024 Revision of the Anti-Trafficking Directive 2011/36/EU: A Comprehensive Update? *Journal of Human Trafficking Enslavement and Conflict-Related Sexual Violence*, Vol. *6*, No. 1, 27-52. https://doi.org/10.7590/266644725x17512741575463
187. Lasagni, G., & Mirandola, S. (2019). The European ne bis in idem at the Crossroads of Administrative and Criminal Law. *Eucrim*, Vol. 14, Issue 2, 126-135. https://doi.org/10.30709/eucrim-2019-009
188. Lavranos, N. (2008). EHRM (C-402/05 P [Kadi], C-415/05 P[Al Barakaat]). *EHRC. European Human Rights Cases*, 1271–1301. https://handle.uba.uva.nl/personal/pure/en/publications/ehrm-c40205-p-kadi-c41505-pal-barakaat(1e39e877-a727-4e42-a695-377566a79bde).html
189. Lavranos, N. (2009). Joined Cases C-402/05P and C-415/05P, Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council of the European Union and Commission of the European Communities Judgment. *Legal Issues of Economic Integration*, Vol. 36, Issue 2, 157–183. https://doi.org/10.54648/leie2009011
190. Lemke, C. M. (2025). Value as Property: Private Law Integration of a Digital Currency. *European Property Law Journal*, Vol. 14, Issue 3, 180-238. https://doi.org/10.1515/eplj-2025-0010
191. Lenaerts, K. (2019). Upholding the Rule of Law through Judicial Dialogue. *Yearbook of European Law,* Vol. 38, 3-17. https://doi.org/10.1093/yel/yez002
192. Lenaerts, K., & Gutiérrez-Fons, J. A. (2024). The Court of Justice of the European Union and fundamental rights in the field of criminal law. In *Research Handbook on EU Criminal Law.* Edward Elgar Publishing, 6-27. https://doi.org/10.4337/9781800886438.00007

193. Leszczyński, L. (2024). Legal Interpretation in the EU Law Perspective: General Model and the Context of Penal Law. *Studia Iuridica Lublinensia*, Vol. 33, No. 5, 179-196. https://doi.org/10.17951/sil.2024.33.5.179-196
194. Levi, M. (2015). Money for Crime and Money from Crime: Financing Crime and Laundering Crime Proceeds. *European Journal on Criminal Policy and Research*, Vol. 21, Issue 2, 275–297. https://doi.org/10.1007/s10610-015-9269-7
195. Ligeti, K. (2015). Criminal Liability of Heads of Business: A Necessary Pillar in the Enforcement of the Protection of the Financial Interests of the EU. *Eucrim*, Vol. 10, Issue 4, 145–150. https://doi.org/10.30709/eucrim-2015-021
196. Lloyd, I. J. (2017). National and international responses to computer-related crime. In *Information Technology Law*. Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/he/9780198787556.003.0009
197. López, J. J. P. (2018). La vuelta de la UE a reaccionar frente a atentados y la Directiva (UE) 2017/541 relativa a la lucha contra el terrorismo. *Revista General de Derecho Europeo*, No. 44, 55-93. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6276848
198. López, D. G. L. G. (2025). Algunas reflexiones en torno a las modificaciones de la Directiva (UE) 2024/1712, la nueva directiva contra la trata. https://hdl.handle.net/10550/120622
199. Lukić, M. (2016). The new theatre of the struggle for EU unity: Judicial cooperation in criminal matters and police cooperation confronts member state sovereignty. *Anali Pravnog Fakulteta u Beogradu*, Vol. *64*, No. 3, 140–153. https://doi.org/10.5937/analipfb1603140l
200. Lukić, N. (2025). Nova direktiva EU o ekološkom kriminalitetu i potreba reforme domaćeg krivičnog zakonodavstva. Zbornik Udruženja za međunarodno krivično pravo, Tom 2, 323–344. https://doi.org/10.51204/zbornik_umkp_25146a
201. Lundh, C. O. (2024). The Revised EU Environmental Crime Directive: Changes and Challenges in EU Environmental Criminal Law with Examples from Sweden. *Eucrim*, Vol. 19, Issue 2, 164–172. https://doi.org/10.30709/eucrim-2024-013

202. Lup, O. L. D. (2025). Statute of Limitations of criminal liability in the perspective of Romanian courts. Analysis of the case law of national courts up to 12 April 2025. *Criminal Law Writings (Caiete de Drept Penal*, No. *2*, 48-77. https://doi.org/10.24193/cdp.2025.2.3
203. Lynskey, O., & Dawes, A. (2008). The Ever-longer Arm of EC law: The Extension of Community Competence into the Field of Criminal Law. *Common Market Law Review*, Vol. 45, Issue 1, 131-158. https://doi.org/10.54648/cola2008006
204. MacCormick, N. (1995). The Maastricht-Urteil: Sovereignty Now. *European Law Journal*, Vol. *1*, Issue 3, 259-266. https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.1995.tb00031.x
205. Maesa, C. D. F. (2018). Directive (EU) 2017/1371 on the Fight Against Fraud to the Union's Financial Interests by Means of Criminal Law: A Missed Goal? *European Papers.* Vol. 3, No. 3, 1455-1469. https://doi.org/10.15166/2499-8249/240
206. Maesa, C. D. F. (2018). EPPO and environmental crime: May the EPPO ensure a more effective protection of the environment in the EU. *New Journal of European Criminal Law*, Vol. *9*, Issue 2, 191-215. https://doi.org/10.1177/2032284418760264
207. Maliszewska-Nienartowicz, J. (2017). A New Chapter in the EU Counterterrorism Policy? The Main Changes Introduced by the Directive 2017/541 on Combating Terrorism. *Polish Yearbook of International Law*, Vol. 37, 185-201. https://doi.org/10.7420/pyil2017h
208. Makri, F., Dimitrakopoulou, G., Kapsalis, N. C., & Kokkinis, G. (2024). Policy Recommendations for Combating New Trends in Drug Trafficking. In *Paradigms on Technology Development for Security Practitioners*. Springer International Publishing, 509–516. https://doi.org/10.1007/978-3-031-62083-6_41
209. Mancano, L. (2018). Judicial Harmonisation Through Autonomous Concepts of European Union Law. The Example of the European Arrest Warrant Framework Decision. *European Law Review*, Vol. 43, No. 1, 69-88. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3355699

210. Mancano, L. (2019). Enlarging EU Competence in Criminal Matters through Policies. The Anti-Fraud Directive as a Case Study. *Estudios de Deusto*, Vol. *67*, No. 1, 97-110. https://doi.org/10.18543/ed-67(1)-2019pp97-110
211. Mancano, L. (2023). The Systemic and the Particular in European Law—Judicial Cooperation in Criminal Matters. *German Law Journal*, Vol. 24, Issue 6, 962–981. https://doi.org/10.1017/glj.2023.61
212. Manes, V. (2018). Some lessons from the Taricco saga. *New Journal of European Criminal Law*, Vol. *9*, Issue 1, 12-17. https://doi.org/10.1177/2032284418761393
213. Mangione, G. (2022). The European Dimension to the Constitution of the Republic of Italy. *Comparative Law Review*, Vol. 28, 411-434. https://doi.org/10.12775/clr.2022.014
214. Marković-Bajalović, D. (2020) Adekvatnost upravnosudske zaštite u materiji prava konkurencije, *Pravo i privreda,* Vol. 58, br. 2, 36-58.
215. Massey, S., & Rankin, G. (2020). Agency, Consent and Exploitation. In *Exploiting People for Profit.* Palgrave Macmillan, 35–52. https://doi.org/10.1057/978-1-137-43413-5_2
216. Matić Bošković, M. (2020). Regulation of procedural rights of suspect and accused person in the European Union acquis. *Strani Pravni Zivot*, *1*, 29–43. https://doi.org/10.5937/spz64-25003
217. Matić Bošković, M., & Kostić, J. (2020). The application of the "ne bis in idem" related to financial offences in the jurisprudence of the European courts. *Nauka Bezbednost Policija*, *25*(2), 67–77. https://doi.org/10.5937/nabepo25-27224
218. Matić Bošković, Marina (2021) Međunarodna krivičnopravna saradnja i tehnička sredstva kao način realizacije pojedinih oblika međunarodne krivičnopravne saradnje. In: *Videolink i druga tehnička sredstva kao načini preduzimanja procesnih radnji u kaznenom postupku : (norma, praksa i poželjni slučajevi širenja mogućnosti primene).* Misija OEBS-a u Srbiji, Beograd, pp. 95-105.
219. Matić Bošković, M. (2022) Cybercrime Money Laundering Cases and Digital Evidence. *Strani pravni život*, Vol. 66, No. 4, 452-467.
220. Matić Bošković, M. & Kostić, J. (2023) Criminal Law as an Effective Tool to Protect Environment. In: *Bratislava legal forum*

2023: Current Challenges of Criminal Law: proceedings. Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, Bratislava, 74-91
221. Matić Bošković, Marina (2024a) Protection of EU Financial Interests: EPPO's Cooperation with Non-EU States*. Journal of Criminology and Criminal Law*, Vol. 62, No. 3, 27-44.
222. Matić Bošković, Marina (2024b) Criminalization of the Immigration in the EU and Protection of Procedural Rights. *NBP: nauka, bezbednost, policija*, Vol. 29, No. 1, 20-33
223. Matić Bošković, M. & Russo, T. (2024) Novelties Proposed by the European Commission on Victims' Rights Protection and its Relevance for Serbian Authorities. In: *International scientific thematic conference The Position of Victims in the Republic of Serbia, Palić,* 12-13 June 2024. Institute of Criminological and Sociological Research, Belgrade, 31-46
224. Matić Bošković, Marina (2025) Bridging the gap: Applying the PIF Directive in EU candidate countries. *Strani pravni život*, Vol. 69, No. 3, 355-371.
225. Matić Bošković, M. & Kostić, J. (2025) Phenomenology of violence in digital space and policy response. *Sociološki pregled*, Vol. 59, No. 3, 817-836.
226. Matić Bošković, M. & Kostić, J. (2026) Justice under siege: cyber threats and the malicious use of AI in the judiciary*. Srpska politička misao*, Vol. 95, No. 1, 1-20.
227. Matić Bošković, M. (2026) Invisible harms, elusive justice: Unmasking the evidentiary and legal challenges of environmental crime prosecution*.* In: *XV International Scientific Conference Archibald Reiss Days: Investigating and Proving Contemporary Forms of Crime: Scientific Approaches.* University of Criminal Investigation and Police Studies, Belgrade, 106-116
228. Maugeri, A. M. (2018). Self-laundering of the proceeds of tax evasion in comparative law. *New Journal of European Criminal Law*, Vol. 9, Issue 1, 83-108. https://doi.org/10.1177/2032284418757385
229. Mavrouli, R., & Waeyenberge, A. V. (2023). EU Responses to the Democratic Deficit and the Rule of Law Crisis: Is It Time for a (New) European Exceptionalism? *Hague Journal on the Rule of*

Law, Vol. *15*, Issue 3, 405-439. https://doi.org/10.1007/s40803-023-00198-w
230. Mayr, M. (2022). Redefining the Ne Bis in Idem Principle in EU Competition Law: bpost and Nordzucker. *Journal of European Competition Law & Practice*, Vol. 13, Issue 8, 553–557. https://doi.org/10.1093/jeclap/lpac053
231. McCrea, R. (2010). *Religion and the Public Order of the European Union*. Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199595358.001.0001
232. McGuire, M., & Dowling, S. (2013). *Cyber crime: A review of the evidence*. Research Report 75, UK Home Office.
233. Melander, S. (2013). Ultima Ratio in European Criminal Law. *European Criminal Law Review*, Vol. *3*, Issue 1, 45-64. https://doi.org/10.5235/219174413806915441
234. Messele, B. (2025). The Subsidiarity Principle in the Adoption of EU Criminal Law: Appraisal of the Legislator's Justifications. *European Criminal Law Review*, Vol. *15*, Issue 3, 343-378. https://doi.org/10.5771/2193-5505-2025-3-343
235. Miąsik, D., & Kapica, K. (2023). The Duty of National Administrative Authorities to Respect the EU's Fundamental Rights in Fining Proceedings and the Consequences Thereof. *Białostockie Studia Prawnicze*, Vol. *28*, Issue 4, 35-51. https://doi.org/10.15290/bsp.2023.28.04.02
236. Miglietti, M. (2013). The New EU Criminal Law Competence in Action:The Proposal for a Directive onCriminal Sanctions for Insider Dealing and Market Manipulation. IES WORKING PAPER 5/2013. https://aei.pitt.edu/60846/
237. Miglietti, M. (2014). The First Exercise of Article 83(2) TFEU under Review: An Assessment of the Essential Need of Introducing Criminal Sanctions. *New Journal of European Criminal Law*, Vol. 5, Issue 1, 5-25. https://doi.org/10.1177/203228441400500102
238. Mieilă, M., Vlad, G., Sima, A., Necula, A.-I., Bărbulescu, M. R., & Iancu, F. (2021). Considerations regarding the risk of integrity - Romanian developments within the European framework. *SHS Web of Conferences*, *95*, 1005. https://doi.org/10.1051/shsconf/20219501005

239. Miettinen, S. (2013). Implied ancillary criminal law competence after Lisbon. *European Criminal Law Review*, Vol. *3*, Issue 2, 194-219. https://doi.org/10.5235/219174413808445865
240. Miljuš, I. (2023) Specijalizacija nosilaca pravosudnih funkcija i svest građana kao instrument suprotstavljanja ekološkim kaznenim delima. *Glasnik Advokatske komore Vojvodine.* Vol. 95, Br. 4, 1319-1364.
241. Mitsilegas, V. (2010). European Criminal Law and Resistance to Communautarisation after Lisbon. *New Journal of European Criminal Law*, Vol. 1, Issue 4, 458–480. https://doi.org/10.1177/203228441000100406
242. Mitsilegas, V. (2012). The Limits of Mutual Trust in Europe's Area of Freedom, Security and Justice: From Automatic Inter-State Cooperation to the Slow Emergence of the Individual. *Yearbook of European Law*, Vol. 31, Issue 1, 319-372. https://doi.org/10.1093/yel/yes023
243. Mitsilegas, V. (2018). Judicial dialogue in three silences. *New Journal of European Criminal Law*, Vol. *9*, Issue 1, 38-42. https://doi.org/10.1177/2032284418761062
244. Mitsilegas, V. (2019). The European Model of Judicial Cooperation in Criminal Matters: Towards Effectivness based on Earned Trust. *Revista Brasileira de Direito Processual Penal*, Vol. *5*, No. 2, 565–595. https://doi.org/10.22197/rbdpp.v5i2.248
245. Mitsilegas, V. (2022). *EU Criminal Law*. Hart Publishing.
246. Mitsilegas, V. (2025). Decriminalising the Facilitation of Unauthorised Entry in EU Law: Kinsa as a first step? *European Journal of Migration and Law*, Vol. *27*, Issue 2-3, 329-341. https://doi.org/10.1163/15718166-12340204
247. Mitsilegas, V. (2026). The role of EU criminal law in defending European values. *Common Market Law Review*, Vol. 63, Issue 1, 195-208. https://doi.org/10.54648/cola2026015
248. Mock, S. (2017). History, Application, Interpretation, and Legal Sources of the Market Abuse Regulation. In *Market Abuse Regulation: Commentary and Annotated Guide.* Oxford University Press, 3-12. https://doi.org/10.1093/law/9780198811756.003.0001

249. Moiseienko, A. (2022). The Future of EU Sanctions against Russia: Objectives, Frozen Assets, and Humanitarian Impact. *Eucrim,* Vol. 17, Issue 2, 130-136. https://doi.org/10.30709/eucrim-2022-008
250. Montaldo, S. (2021). EU Sanctioning Power and the Principle of Proportionality. In. *EU Law Enforcement,* Routledge, 115-137. https://doi.org/10.4324/9780429197819-7
251. Mpunga-Biayi, P. (2025). The European Union Environmental Crime Directive 2024: The construction of an autonomous legal framework for the repression of environmental crimes within the European Union. *Environmental Law Review*, Vol. *27*, Issue 2, 135–144. https://doi.org/10.1177/14614529251344643
252. Muñoz, G. S. (2025). La nueva Directiva 2024/1712 y la protección de las víctimas de trata de personas. *Derecho y género*, Vol. *2*, Issue 1, 49-74. https://doi.org/10.5565/rev/derechoygenero.18
253. Mullor, J. S. (2023). Be careful what you ask for: The European Court of Justice's EAW jurisprudence meets the Catalan secession crisis and the European rule of law crisis in Puig Gordi and others , C-158/21, EU:C:2023:57. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 30, Issue 2, 201–215. https://doi.org/10.1177/1023263x231191904
254. Nardocci, C. (2025). The Istanbul Convention: yes and nos. *ERA Forum*. Vol. 26, 127-147. https://doi.org/10.1007/s12027-025-00831-1
255. Nasheri, H. (2003). The Intersection of Technology Crimes and Cyberspace in Europe: The Case of Hungary. *Information & Communications Technology Law*, Vol. *12*, No. 1, 25-48. https://doi.org/10.1080/1360083032000052241
256. Nagy, C. I. (2023). The Rebellion of Constitutional Courts and the Normative Character of European Union Law. *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. *73*, Issue 1, 65–101. https://doi.org/10.1017/s0020589323000519
257. Nicolae, C. (2010). Differences in Legislation and Judicial Practice Between Member States of the European Union, in the Matter of Drug Possession for Own Consumption and Drug

Possession for Illicit Traffic and Consumption. *Jurnalul de Studii Juridice*, Vol. 3-4, 211-218.
258. Nenadić, S. (2021). Pretpostavka nevinosti u pravu EU – korak napred, dva koraka nazad. *Crimen*, Vol. 12, br. 1, 38–52. https://doi.org/10.5937/crimen2101038n
259. Nenadić, S. & Matić Bošković, M. (2026) Human dignity in European criminal law: legal constraint between ethical ideal and cultural pluralism. *Bratislava Law Review,* Vol. 10, No. 1, 73-88.
260. Nagy, C. I. (2023). The Rebellion of Constitutional Courts and the Normative Character of European Union Law. *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. *73*, No. 1, 65–101. https://doi.org/10.1017/s0020589323000519
261. Neagu, N. (2009). Entrapment between Two Pillars: The European Court of Justice Rulings in Criminal Law. *European Law Journal*, Vol. 15, Issue 4, 536-551. https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2009.00476.x
262. Neagu, N. (2023). Mitior lex in national and international case-law – (second-hand) fundamental principle of criminal law? *Revista de Drept Constituțional*, No. 2, 21-48. https://doi.org/10.47743/rdc-2023-2-0002
263. Nicola, A. D. (2022). Towards digital organized crime and digital sociology of organized crime. *Trends in Organized Crime*, 1-20. https://doi.org/10.1007/s12117-022-09457-y
264. Nicola, A. D., Baratto, G., & Vettori, B. (2025). Criminological definitions of organized crime on the digital test bench: towards a physical–digital framework. *Trends in Organized Crime*. https://doi.org/10.1007/s12117-025-09575-3
265. Ntziouni-Doumas, M. (2024). 25 Years of OLAF: Looking Back and Ahead. *Eucrim*, Vol. 19, Issue 4, 301–306. https://doi.org/10.30709/eucrim-2024-022
266. Nuotio, K. (2023). Supranational Criminal Law, Harmonisation and Approximation. In *The Cambridge Companion to European Criminal Law.* Cambridge University Press, 109–130. https://doi.org/10.1017/9781108891875.008
267. Nyreröd, T., Andreadakis, S., & Spagnolo, G. (2022). Money laundering and sanctions enforcement: large rewards, leniency

and witness protection for whistleblowers. *Journal of Money Laundering Control*, Vol. *26*, issue 5, 912–925. https://doi.org/10.1108/jmlc-05-2022-0068

268. Obokata, T., & Payne, B. K. (2012). Implementing Action against Trafficking of Human Beings under the TFEU: A Preliminary Analysis. *New Journal of European Criminal Law*, Vol. 3, Issue 3-4, 298-319. 298–319. https://doi.org/10.1177/203228441200300305
269. Ochnio, A. H. (2024). Recent developments in EU anti-corruption strategy: the missing element of the return of corrupt assets to "victim countries. *Journal of Money Laundering Control*, Vol. *27*, Issue 7, 1-12. https://doi.org/10.1108/jmlc-11-2023-0176
270. Olmeda, A. M.-C. (2019). Security and Drugs in the European Union. In. *The Routledge Handbook on European Security Law and Policy*. Routledge, 361-376. https://doi.org/10.4324/9780429465918-22
271. O'Neill, M. (2011). The EU Legal Framework on Trafficking in Human Beings: Where to from here – the UK Perspective. *Journal of Contemporary European Research*, Vol. *7*, Issue 4, 452–467. https://doi.org/10.30950/jcer.v7i4.376
272. Ouwerkerk, J. (2017). The Potential of Mutual Recognition as a Limit to the Exercise of EU Criminalisation Powers. *European Crimial Law Review*, Vol. *7*, Issue 1, 5-29. https://doi.org/10.5771/2193-5505-2017-1-5
273. Ouwerkerk, J. (2021). Old wine in a new bottle: Shaping the foundations of EU criminal law through the concept of legal interests (Rechtsgüter). *European Law Journal*, Vol. *27*, Issue 4-6, 426-440. https://doi.org/10.1111/eulj.12447
274. Ouwerkerk, J. (2023). EU Substantive Criminal Law, Ancillary Measures and Legal Basis. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, Vol. *31*, Issue 1, 1-15. https://doi.org/10.1163/15718174-31010003
275. Öberg, J. (2011). Criminal Sanctions in the Field of EU Environmental Law. *New Journal of European Criminal Law*, Vol. *2*, Issue 4, 402-425. https://doi.org/10.1177/203228441100200406

276. Öberg, J. (2014). Do We Really Need Criminal Sanctions for the Enforcement of EU Law? *New Journal of European Criminal Law*, Vol. *5*, Issue 3, 370-387. https://doi.org/10.1177/203228441400500307
277. Öberg, J. (2014). The definition of criminal sanctions in the EU. *European Criminal Law Review*, Vol. 3, Issue 3, 273-299. https://doi.org/10.5235/219174414809354837
278. Öberg, J. (2018). The Legal Basis for EU Criminal Law Legislation. *European Law Rview*, Vol. 43, Issue 3, 366-393.
279. Öberg, J. (2020). Trust in the Law? Mutual Recognition as a Justification to Domestic Criminal Procedure. *European Constitutional Law Review*, Vol. 16, Issue 1, 33-62. https://doi.org/10.1017/s1574019620000036
280. Öberg, J. (2021). Normative justifications of EU criminal law: European public goods and transnational interests. *European Law Journal*, Vol. 27, Issue 4-6, 408-425. https://doi.org/10.1111/eulj.12451
281. Öberg, J. (2021). The European Public Prosecutor: Quintessential supranational criminal law? *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 28, Issue 2, 164-181. https://doi.org/10.1177/1023263x211005980
282. Öberg, J., Mitsilegas, V., & Caunes, K. (2021). European integration in context: Questioning the normative foundations of European criminal law; In this issue. *European Law Journal*, Vol. *27*, Issue 4-6, 350-355. https://doi.org/10.1111/eulj.12453
283. Öberg, J. (2025). Conceptualising Proportionality and Criminal Sanctions in EU Law: Three Different Visions. In Grossio, L., Montaldo, S., Mitsilegas, V. (eds.) *Proportionality of Criminal Penalties in EU Law.* Hart Publishing, 9–24. https://doi.org/10.5040/9781509974184.ch-002
284. Öberg, J. (2025). Criminalisation of sanctions violation. In *Elgar Encyclopedia of International Sanctions.* Edward Elgar Publishing, 173-176. https://doi.org/10.4337/9781035339532.00062
285. Pantano, F., Graziano, S., Pacifici, R., Busardò, F. P., & Pichini, S. (2019). New Psychoactive Substances: A Matter of Time. *Current Neuropharmacology*, Vol. 17, Issue 9, 818–822. https://doi.org/10.2174/1570159x17091907291017 51

286. Pastrana, Á. T. (2020). The Proposal on Electronic Evidence in the European Union. *Eucrim*, Vol. 15, Issue 1, 46–50. https://doi.org/10.30709/eucrim-2020-004
287. Pehlivan, C. N., & Church, P. (2023). The Digital Services Act (DSA): A New Era for Online Harms and Intermediary Liability. *Global Privacy Law Review*, Vol. 4, Issue 1, 53-59. https://doi.org/10.54648/gplr2023005
288. Pereira, R. (2007). Environmental Criminal Law in the First Pillar: A Positive Development for Environmental Protection in the European Union? *European Energy and Environmental Law Review*, Vol. 16, Issue 10, 254–268. https://doi.org/10.54648/eelr2007029
289. Pereira, R. (2012). The Regionalization of Criminal Law – the Example of European Criminal Law. In. *The Diversification and Fragmentation of International Criminal Law.* Brill, 217–245. https://doi.org/10.1163/9789004236912_009
290. Pereira, R. (2017). Towards Effective Implementation of the EU Environmental Crime Directive? The Case of Illegal Waste Management and Trafficking Offences. *Review of European Comparative & International Environmental Law*, Vol. 26, Issue 2, 147-162. https://doi.org/10.1111/reel.12207
291. Pereira, R. (2024). A Critical Evaluation of the New EU Environmental Crime Directive 2024/1203. *Eucrim,* Vol. 19, Issue 2, 158-163. https://doi.org/10.30709/eucrim-2024-012
292. Pérez, C. S. (2018). Constitutional identity as a tool to improve defence rights in European criminal law. *New Journal of European Criminal Law*, Vol. 9, Issue 4, 446-463. https://doi.org/10.1177/2032284418818762
293. Peristeridou, C. (2015). *The principle of legality in European criminal law*. *I*ntersentia*.* https://doi.org/10.1017/9781780685625
294. Peristeridou, C. (2021). The Principle of Legality in the Area of Freedom, Security and Justice. In *Fundamental Rights in the EU Area of Freedom, Security and Justice.* Cambridge University Press, 331–353. https://doi.org/10.1017/9781108769006.020
295. Peršak, N. (2018). EU Criminal Law and Its Legitimation: In Search for a Substantive Principle of Criminalisation. *European*

Journal of Crime Criminal Law and Criminal Justice, Vol. 26, Issue 1, 20-39. https://doi.org/10.1163/15718174-02601002
296. Peršak, N. (2023). Hate Speech in Times of the COVID-19 Pandemic: The Social Costs and Legal Implications of a Health Crisis. *Medicine Law & Society*, Vol. 16, Issue 2. https://doi.org/10.18690/mls.16.2.227-246.2023
297. Perrone, D. (2024). From a "Minimalist" to a "Holistic" Approach to the Protection of the Environment Through Criminal Law: The Directive 2024/1203/EC as a Turning Point. *European Criminal Law Review*, Vol. 14, Issue 3, 345-361. https://doi.org/10.5771/2193-5505-2024-3-345
298. Petrović Mrvić, N. (2022). Materijalno krivično pravo Evropske unije i proces usklađivanja na primeru prava Republike Srbije. U. 65 godina od Rimskih ugovora – Evropska unija i perspektive evropskih integracija Srbije, Institut za uporedno pravo, 73–89). https://doi.org/10.56461/zr_22.65godru.k1_mp
299. Pikamäe, P., & Kärner, M. (2024). The Effect of European Union Law on the Criminal and Quasi-Criminal Liability of Legal Persons in Estonia. *Juridica International*, Vol. 33, 89-101. https://doi.org/10.12697/ji.2024.33.07
300. Pin, A. (2024). Supranational Dignity – The Court of Justie of the Euroepan Union's Conceptualization of a Legal Value. In. *Human Dignity, Judicial Reasoning and the Law.* Routledge, 95–114. https://doi.org/10.4324/9781003307853-8
301. Polyzoidou, V. (2024). Digital Violence Against Women: Is There a Real Need for Special Criminalization? *International Journal for the Semiotics of Law - Revue Internationale de Sémiotique Juridique*, Vol. 37, Issue 6, 1777–1797. https://doi.org/10.1007/s11196-024-10179-3
302. Popescu, A.-I. (2016). Communication and Cooperation between European Union Authorities Fighting Trafficking in Human Beings. *International Journal of Communication Research*, Vol. *6*, Issue 2, 128-132.
303. Poulle, J.-B., Kannan, A., Spitz, N., Kahn, S., & Sotiropoulou, A. (2024). Market Abuse Regulation/Market Abuse Directive (MAR/MAD). In *EU Banking and Financial Regulation.* Edward Elgar Publishing, 259-274.

https://doi.org/10.4337/9781035301959.00037
304. Raineri, L., & Strazzari, F. (2023). The data that we do (not) have: studying drug trafficking and organised crime in Africa. *Trends in Organized Crime*, Vol. 26, Issue 4, 358-378. https://doi.org/10.1007/s12117-023-09482-5
305. Ragaišytė, I.-M., & Švedas, G. (2021). *The Significance of EU Criminal Law in the 21st Century: The Need for Further Harmonisation or New Criminal Policy?* Vilnius University Press. https://doi.org/10.15388/seucl.2021
306. Rebetz, R. de M. de. (2020). How useful is the concept of transit migration in an intra-Schengen mobility context? Diving into the migrant smuggling and human trafficking nexus in search for answers. *European Journal on Criminal Policy and Research*, Vol. *27*, Issue 1, 41-63. https://doi.org/10.1007/s10610-020-09467-y
307. Reuter, M. (2024). *Die Europäisierung des Strafrechts auf dem Gebiet der Geldwäsche*. Peter Lang. https://doi.org/10.3726/b21849
308. Rezende, I. N. (2024). The proposed Regulation to fight online child sexual abuse: an appraisal of privacy, data protection and criminal justice issues. *International Review of Law Computers & Technology*, Vol. 38, Issue 3, 369-390. https://doi.org/10.1080/13600869.2024.2324548
309. Rigotti, C. (2022). A long way to end rape in the European Union: Assessing the commission's proposal to harmonise rape law, through a feminist lens. *New Journal of European Criminal Law*, Vol. 13, Issue 2, 153-179. https://doi.org/10.1177/20322844221100046
310. Rigotti, C., Gkioka, C. P., Graça, S. D. R. D., & Lannier, S. (2025). Overlapping offences, divergent logics: Reconciling EU law on sexual imagery of minors. *New Journal of European Criminal Law*, Vol. 17, Issue 1, 3-26. https://doi.org/10.1177/20322844251401415
311. Rigotti, C., & McGlynn, C. (2022). Towards an EU criminal law on violence against women: The ambitions and limitations of the Commission's proposal to criminalise image-based sexual abuse. *New Journal of European Criminal Law*, Vol. 13, Issue 4, 452-477. https://doi.org/10.1177/20322844221140713

312. Rigotti, C., McGlynn, C., & Benning, F. (2024). Image-Based Sexual Abuse and EU Law: A Critical Analysis. *German Law Journal*, Vol. 25, Issue 9, 1472-1493. https://doi.org/10.1017/glj.2024.49
313. Rizzuto, F. (2022). Bpost and Nordzucker AG: The End of Competition Law Enforcement Exceptionalism Concerning the Principle of Ne bis In Idem. *European Competition and Regulatory Law Review/CoRe*, Vol. *6*, Issue 2, 154–166. https://doi.org/10.21552/core/2022/2/11
314. Rizzuto, F. (2023). Hate speech and social media: Combating a dangerous relationship. *Media Education*, Vol. 14, Issue 2, 85–93. https://doi.org/10.36253/me-14992
315. Rocca, M. (2025). *In the End… Who Cares?* – The CJEU's Kinsa Judgement. VerfassungsBlog. https://doi.org/10.59704/7f18a56fbfa28300
316. Rodríguez-López, S. (2024). The non-punishment of human trafficking victims in Europe: A comparative perspective. *New Journal of European Criminal Law*, Vol. 15, Issue 3, 313-335. https://doi.org/10.1177/20322844241265238
317. Rosin, K. (2021). The Relationship between EU Law and Fundamental Principles of Estonian Substantive Criminal Law. *Juridica International*, Vol. 30, 174-182. https://doi.org/10.12697/ji.2021.30.19
318. Rossi, F. (2025). 'Sanctions Compliance', Corporate Liability and Confiscation for Violations of EU Restrictive Measures: A Double-Edged Sword. *European Criminal Law Review*, Vol. 15, Issue 1, 76-103. https://doi.org/10.5771/2193-5505-2025-1-76
319. Rubio, M. B. (2023). La reforma de la ciberestafa y la incorporación de los medios de pago digitales en el Código Penal. *IDP Revista de Internet Derecho y Política*. No. 38, 1-11. https://doi.org/10.7238/idp.v0i38.413222
320. Ruggeri, S. (2016). Inaudito reo Proceedings, Defence Rights, and Harmonisation Goals in the EU: Responses of the European Courts and new Perspectives of EU Law. *Eucrim*, Vol. 11, Issue 1, 42-51. https://doi.org/10.30709/eucrim-2016-004
321. Ryall, Á. (2019). The Aarhus Convention: Standards for Access to Justice in Environmental Matters. In Turner, S. J., Shelton, D. L., Razzaque, J., McIntyre, O., May, J. R. (eds.) *Environmental Rights* –

The Development of Standards. Cambridge University Press, 116–146. https://doi.org/10.1017/9781108612500.006
322. Ryland, D. (2009). Protection of the Environment through Criminal Law:A Question of Competence Unabated? *European Energy and Environmental Law Review*, Vol. 18, Issue 2, 91-111. https://doi.org/10.54648/eelr2009007
323. Sakellaraki, A. (2022). EU Asset Recovery and Confiscation Regime - Quo Vadis? A First Assessment of the Commission's Proposal to Further Harmonise the EU Asset Recovery and Confiscation Laws. A Step in the Right Direction? *New Journal of European Criminal Law*, Vol. 13, Issue 4, 478-501. https://doi.org/10.1177/20322844221139577
324. Sánchez, D. B. (2019). The European Union Criminal Policy against Corruption: Two Decades of Efforts. *Política Criminal*, Vol. 14, No. 27, 520-548. https://doi.org/10.4067/s0718-33992019000100520
325. Sánchez, D. B. (2020). Protecting EU financial interests through criminal law – The shortcomings of the PIF Directive and repercussions for the functioning of the EPPO. In. *Financial Accountability in the European Union*, Routledge, 269–286. https://doi.org/10.4324/9780429316685-20
326. Santoro, E. (2021). Vulnerability between political theory and normative texts: a new language to repeat old things or a new tool to problematize differences in social power? *Revista de Estudos Constitucionais Hermenêutica e Teoria Do Direito*, Vol. 12, Issue 3, 311-334. https://doi.org/10.4013/rechtd.2020.123.01
327. Satzger, H. (2019). The Harmonisation of Criminal Sanctions in the European Union - A New Approach. *Eucrim*, Vol. 14, Issue 2, 115-120. https://doi.org/10.30709/eucrim-2019-007
328. Satzger, H. (2020). Application Problems Relating to "Ne bis in idem" as Guaranteed under Art. 50 CFR/Art. 54 CISA and Art. 4 Prot. No. 7 ECHR. *Eucrim*, Vol. 15, Issue 3, 213-217. https://doi.org/10.30709/eucrim-2020-018
329. Scarcella, L., & Grisostolo, F. (2017). Trouble Always Comes in Threes: The Taricco Case Saga and the Italian Limitation Period in VAT Fraud. *Intertax*, Vol. 45, Issue 11, 701-713. https://doi.org/10.54648/taxi2017060

330. Scarpa, S. (2025). *Guilty Victims or Not?* – Non-Punishment of Child Trafficking Victims and Child Soldiers Under International Law. In. *Children and Violence,* 125–142. https://doi.org/10.4324/9781003463740-9
331. Schäffer, J. (2025). *EU Sanctions and the Mirage of Unanimity – Overcoming the Hungarian Veto One Step After Another Under the Letter of EU Law.* VerfassungBlog. https://doi.org/10.59704/6dcbcf81e23133c5
332. Schamp, K. D., & Stiegel, U. (2023). The Impact of the European Commission's Rule of Law Report in Monitoring the Prevention and Fight against Corruption. *Eucrim*, Vol. 18, Issue 4, 345–349. https://doi.org/10.30709/eucrim-2023-037
333. Schlarb, D. D. (2022). Rethinking anti-money laundering supervision: The Single Supervisory Mechanism - a model for a European anti-money laundering supervisor? *New Journal of European Criminal Law*, Vol. 13, Issue 1, 69-90. https://doi.org/10.1177/20322844221085949
334. Schloenhardt, A., & Markey-Towler, R. (2016). Non-Criminalisation of Victims of Trafficking in Persons - Principles, Promises, and Perspectives. *Groningen Journal of International Law*, Vol. 4, No. 1. https://doi.org/10.21827/59db68fc35c13
335. Schroeder, W. (2020). Limits to European Harmonisation of Criminal Law. *Eucrim*, Vol. 15, Issue 2, 144–148. https://doi.org/10.30709/eucrim-2020-008
336. Shurson, J. (2025). Investigative Jurisdiction: The Evolving Limits of Extraterritoriality in Transnational Digital Investigations. *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 74, Issue 3, 675-705. https://doi.org/10.1017/s0020589325100985
337. Sason, E., Monti, C., & Olivares-Martinez, P. (2025). Security - A Firm Construct or an Undetermined Concept? An Outline of the EU's Current and Future Security Architecture. *Eucrim*, Vol. *20*, Issue 1, 43-52. https://doi.org/10.30709/eucrim-2025-004
338. Seitz, C. (2023). The European Health Union and the protection of public health in the European Union: Is the European Union prepared for future cross-border health threats? *ERA Forum*, Vol.

23, Issue 4, 543–566. https://doi.org/10.1007/s12027-023-00732-1
339. Sergi, A., & Lavorgna, A. (2024). Intergenerational and technological changes in mafia-type groups: a transcultural research agenda to study the 'ndrangheta and its mobility. *SN Social Sciences*, Vol. 4. https://doi.org/10.1007/s43545-024-00992-9
340. Sieber, U., Valsamis, V., Mylonopoulos, C., Billis, E., & Knust, N. (2018). *Alternative Systems of Crime Control*. Duncker & Humbolt. https://doi.org/10.30709/978-3-86113-786-3
341. Sicurella, R. (2023). The EPPO's material scope of competence and non-conformity of national implementations. *New Journal of European Criminal Law*, Vol. 14, Issue 1, 18–33. https://doi.org/10.1177/20322844231157079
342. Simon, P. (2012). The Criminalisation Power of the European Union after Lisbon and the Principle of Democratic Legitimacy. *New Journal of European Criminal Law*, Vol. 3, Issue 3-4, 242–256. https://doi.org/10.1177/203228441200300303
343. Soana, G., & Arruda, T. de. (2024). Central Bank Digital Currencies and financial integrity: finding a new trade-off between privacy and traceability within a changing financial architecture. *Journal of Banking Regulation*, Vol. 25, Issue 4, 467-486. https://doi.org/10.1057/s41261-024-00241-2
344. Silva, M. de, & Tepliakova, M. (2024). Populist Challenge? Negotiating the EU's Accession to the Istanbul Convention in the Council. *Politics and Governance*, Vol. 12. https://doi.org/10.17645/pag.8110
345. Sitek, M. (2017). Corruption in the light of the EU Anti-Corruption Report (2014). *Journal of Modern Science*, Vol. 35, Issue 4, 105-118. https://doi.org/10.13166/jms/81308
346. Soković, S. (2024). Proširenje liste EU zločina na govor mržnje i zločin mržnje. U. Usklađivanje pravnog sistema Srbije sa standardima Evropske unije, 351-368. https://doi.org/10.46793/upssxii.351s
347. Soković, S. (2025). Krešenje sankcija EU kao nova EU inkriminacija: Direktiva 2024/1226. U. Usklađivanje pravnog sistema Srbije sa standardima Evropske unije, 313-332. https://doi.org/10.46793/upssxiii.313s

348. Sørensen, K. E. (2015). Member States' implementation of penalties to enforce EU Law: balancig the avoidance of enforcement deficits and the protection of individuals. *European Law Review*, No. *6*, 811-831. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5296873
349. Spasić, D. (2024). Implikacije nove direktive o krivičnopravnoj zaštiti životne sredine na srpsko krivično zakonodavstvo. U. Usklađivanje pravnog sistema Srbije sa standardima Evropske unije, 277–293. https://doi.org/10.46793/7623-143-0.277v
350. Spaventa, E. (2007). Opening Pandora's Box: Some Reflections on the Constitutional Effects of the Decision in Pupino. *European Constitutional Law Review*, Vol. 3, Issue 1, 5–24. https://doi.org/10.1017/s1574019607000053
351. Spencer, J. R. (1999). The Corpus Juris Project - has it a future? *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, Vol. *2*, 355-372. https://doi.org/10.5235/152888712802815815
352. Steunenberg, B., & Toshkov, D. (2009). Comparing transposition in the 27 member states of the EU: the impact of discretion and legal fit. *Journal of European Public Policy*, Vol. 16, Issue 7, 951-970. https://doi.org/10.1080/13501760903226625
353. Stevens, A., Hughes, C., Hulme, S., & Cassidy, R. M. (2021). Classifying Alternative Approaches for Simple Drug Possession: A Two-Level Taxonomy. *North Kentucky Law Review*, Vol. *48*, No. 2, 337-353. https://kar.kent.ac.uk/91090/1/Stevens%20et%20al%202021_Classification%20of%20alternatives%20to%20criminalisation.pdf
354. Stojanović, Z. & Bodrožić, I. (2025) Possibilities and scope of environmental protection through criminal law: The new environmental crime directive. *NBP. Nauka, bezbednost, policija.* Vol. 30, No. 1, 1-19.
355. Suominen, A. (2014). Effectiveness and Functionality of Substantive EU Criminal Law. *New Journal of European Criminal Law*, Vol. 5, Issue 3, 388–415. https://doi.org/10.1177/203228441400500308
356. Symeonidou-Kastanidou, E. (2016). Directive 2011/36/EU on Combating Trafficking in Human Beings. *New Journal of European Criminal Law*, Vol. 7, Issue 4, 465-482. https://doi.org/10.1177/203228441600700406

357. Szilágyi, P. (2022). Human Rights Jurisprudence and the Effectiveness of Competition Law Sanction. In *The Cambridge Handbook of Competition Law Sanctions.* Cambridge University Press, 242–256. https://doi.org/10.1017/9781108918015.016
358. Szwajdler, P. (2021). Notion of Market Manipulation in the Areas of Administrative Law and Criminal Law in the Legal Systems of Selected Member States of the European Union. *Studia Iuridica Toruniensia*, Vol. 26, 335-354. https://doi.org/10.12775/sit.2020.016
359. Szwarc, M. (2023). Enforcement of EU Law: Effectiveness and Fundamental Rights as Limits to the Ius Puniendi Exercised by Member States in Fiscal (Criminal) Proceedings. *Białostockie Studia Prawnicze*, Vol. 28, Issue 4, 53-68. https://doi.org/10.15290/bsp.2023.28.04.03
360. Škulić, M. (2010) Načelo zakonitosti u krivičnom pravu. *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu.* Vol. 58, Br. 1, 66-107.
361. Škulić, M. (2016) Pravna priroda i krivičnopravni (materijalni i procesni) zastarelosti krivičnog gonjenja – I deo. *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu,* Vol. 65, Br. 2, 7-29.
362. Škulić, M. (2017) Pravna priroda i krivičnopravni (materijalni i procesni) zastarelosti krivičnog gonjenja – II deo. *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu,* Vol. 66, Br. 1, 25-58.
363. Škulić, M. (2024a) Kriminalno pravo i adekvatnost zaštite životne sredine – međunarodni pravni standardi i suštinska krivična legislativa Srbije – u skladu ili ne? *Glasnik Advokatske komore Vojvodine,* Vol. 96. No. 4, 1036-1103.
364. Škulić, M. (2024b) Dokazni značaj informacija iz komunikacije ostvarene aplikacijama / modifikovanim uređajima za kriptovanje – kao što su Sky ECC i EnchroChat. *Crimen.* Vol. 15, No. 1, 3-55
365. Tănăsescu, E.-S., & Selejan-Guţan, B. (2024). A turn of tide in the fight against corruption in Romania: the CJEU between systemic risk of impunity and fundamental rights. *ERA Forum*, Vol. 25, Issue 4, 567-591. https://doi.org/10.1007/s12027-025-00820-4
366. Terpan, F. (2014). Soft Law in the European Union - The Changing Nature of EU Law. *European Law Journal*, Vol. *21*, Issue 1, 68-96. https://doi.org/10.1111/eulj.12090

367. Terziev, B., Petkov, M., & Krastev, D. (2021). The process of forming a criminal policy of the European Union. *SSRN Electronic Journal*. https://doi.org/10.2139/ssrn.3838621
368. Tkaczyk-Rymanowska, K. (2021). Possession of significant quantity of narcotic drugs – problem overview in the context of the judgment by the Court of Justice of the European Union dated 11 June 2020 C-634/18. *Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji Akademii Im Jana Długosza w Częstochowie Gubernaculum et Administratio*, 341–356. https://doi.org/10.16926/gea.2021.02.36
369. Obotaka, T., & Payne, B. (2016). Regional standards on action against transnational organised crim*e.* In. *Transnational Organised Crime.* Routledge, 67–85. https://doi.org/10.4324/9781315677958-11
370. Tomaz, V., Moreira, D., & Cruz, O. (2023). Criminal reactions to drug-using offenders: A systematic review of the effect of treatment and/or punishment on reduction of drug use and/or criminal recidivism. *Frontiers in Psychiatry*, Vol. 14, 935755. https://doi.org/10.3389/fpsyt.2023.935755
371. Toshkov, D. (2010). Taking stock: a review of quantitative studies of transposition and implementation of EU law. Institute for European Integration Research, Vienna. https://eif.univie.ac.at/downloads/workingpapers/wp2010-01.pdf
372. Torre, F. C. de la, & Fournier, E. G. (2024). Introduction to Evidence, Proof and Judicial Review in EU Competition Law. In *Evidence, Proof and Judicial Review in EU Competition Law.* Edward Elgar Publishing, 1-55. https://doi.org/10.4337/9781839108686.00009
373. Tridimas, T. (2009). Terrorism and the ECJ: Empowerment and Democracy in the EC Legal Order. *Queen Mary School of Law Legal Studies Research Paper No. 12*. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1365385
374. Tsolka, O. (2022). Direct Effect of the "Proportionality Requirement of [Criminal] Sanctions": Considerations on the European Court of Justice Overruling in the Case "NE II" (C-

205/20). *European Criminal Law Review*, Vol. 12, Issue 2, 131–149. https://doi.org/10.5771/2193-5505-2022-2-131
375. Turner, J. I. (2011). The Expressive Dimension of EU Criminal Law. *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 60, Issue 2, 555-583. https://doi.org/10.5131/ajcl.2011.0012
376. Turnjanin, V., & Stanisavljević, J. (2024). Human trafficking and forced prostitution under article 4 of the European convention on human rights. *German Law Journal*, Vol. 25, Issue 2, 262–288. https://doi.org/10.1017/glj.2023.98
377. Tzanou, M. (2009). Case-note on Joined Cases C-402/05 P & C-415/05 PYassin Abdullah Kadi & Al Barakaat International Foundationv.Council of the European Union & Commission of the European Communities. *German Law Journal*, Vol. 10, Issue 2, 123–154. https://doi.org/10.1017/s2071832200000973
378. Urata, S., Kuroda, K., & Tonegawa, Y. (2022). *Sustainable Development Disciplines for Humanity.* Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-981-19-4859-6
379. Udvarhelyi, B. (2021). Harmonization Or Unification? – Instruments for a More Effective Protection Of The Financial Interests of the European Union. *STUDIA IURIDICA Casoviensia*, Vol. *9*, Issue 1, 112-129. https://doi.org/10.33542/sic2021-1-09
380. Valvo, L. A. (2016). European and international standards in the field of human trafficking. *Nauka bezbednost policija*, Vol. *21*, No. 3, 79-94. https://doi.org/10.5937/nabepo21-12283
381. Varì, M. R., Mannocchi, G., Tittarelli, R., Campanozzi, L. L., Nittari, G., Feola, A., Ronchi, F. U., & Ricci, G. (2020). New Psychoactive Substances: Evolution in the Exchange of Information and Innovative Legal Responses in the European Union. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, *17*(22), 8704. https://doi.org/10.3390/ijerph17228704
382. Vasilkov, Z., & Lazić, D. (2021). Development of criminal jurisdiction of the European Union. *Juridical Analytical Journal*, Vol. 16, Issue 1, 7-14. https://doi.org/10.18287/1810-4088-2021-16-1-7-14
383. Vaško, A., Klátik, J., & Čuha, R. (2025). Harmonisation of the Criminal Law of the Slovak Republic with the Law of the European Union in the Field of International Criminal Offences.

Access to Justice in Eastern Europe, Vol. 8, Issue 1, 218–241. https://doi.org/10.33327/ajee-18-8.1-a000114

384. Vendius, T. T. (2015). Proactive Undercover Policing and Sexual Crimes against Children on the Internet. *European Review of Organised Crime*, Vol. 2, 6-24. https://researchprofiles.ku.dk/da/publications/b588d487-afb3-4f86-8bed-5bd06cfc6ec8
385. Vetzo, M. (2018). The Past, Present and Future of the Ne Bis In Idem Dialogue between the Court of Justice of the European Union and the European Court of Human Rights: The Cases of Menci, Garlsson and Di Puma. *Review of European Administrative Law*, Vol. 11, No. 2, 55-84. https://doi.org/10.7590/187479818x15481611819868
386. Vidosavljević, D. (2022). Direktiva Evropske Unije o suzbijanju pranja novca putem krivičnog prava. U. Usklađivanje pravnog sistema Srbije sa standardima Evropske unije, 401–410. https://doi.org/10.46793/upssx.401v
387. Villacampa, C., Salat, M., & Torres, C. (2026). Understanding Legal Attitudes Towards Honour-Based Violence: Evidence From a Survey of Young Adults in South-Western Europe. *European Journal on Criminal Policy and Research*. https://doi.org/10.1007/s10610-026-09669-w
388. Vries, S. A. de. (2013). Balancing Fundamental Rights with Economic Freedoms According to the European Court of Justice. *Utrecht Law Review*, Vol. *9*; Issue 1, 169-192. https://doi.org/10.18352/ulr.220
389. Vuletić, I. (2016). Dometii granice utjecaja prava EU-a na opci dio nacionalnih kaznenih prava. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, Vol. *37*, br. 2, 953-965. https://doi.org/10.30925/zpfsr.37.2.7
390. Walker, N. (2002). The Idea of Constitutional Pluralism. *Modern Law Review*, Vol. *65*, Issue 3, 317-359. https://doi.org/10.1111/1468-2230.00383
391. Weatherburn, A. (2021). Introduction. In. Labour Exploitation in Human Trafficking Law. *Intersentia*, 1–24. https://doi.org/10.1017/9781839701559.002

392. Wegner, K. (2026). Market abuse in German Criminal Law. In. *Legal Protection against Financial Market Abuse,* Routledge, 217-227. https://doi.org/10.4324/9781003544999-18
393. Wessel, R. A. (2015). Towards EU cybersecurity law: Regulating a new policy field. In *Research Handbook on International Law and Cyberspace.* Edward Elgar Publishing, 403-425. https://doi.org/10.4337/9781782547396.00032
394. Weyembergh, A. (2005). The Functions of Approximation of Penal Legislation within the European Union. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 12, Issue 2, 149-172. https://doi.org/10.1177/1023263x0501200203
395. Weyembergh, A., & Galli, F. (2014). *Do labels still matter ? Blurring boundaries between administrative and criminal law.* l'Université de Bruxelles*.* http://hdl.handle.net/2013/ULB-DIPOT:oai:dipot.ulb.ac.be:2013/176241
396. Wieczorek, I. (2020). *The Legitimacy of EU Criminal Law*. Hart Publishing. https://doi.org/10.5040/9781509919772
397. Willems, A. (2019). The Court of Justice of the European Union's Mutual Trust Journey in EU Criminal Law: From a Presumption to (Room for) Rebuttal. *German Law Journal*, Vol. 20, Issue 4, 468–495. https://doi.org/10.1017/glj.2019.32
398. Witte, B. D. (2021). Direct Effect, Primacy, and the Nature of the Legal Order. In. Craig, P., de Burca, G. (eds.) *The Evolution of EU Law.* Oxford Univeristy Press, 187–227. https://doi.org/10.1093/oso/9780192846556.003.0007
399. Witting, S. K., & Leiser, M. (2025). Online child sexual abuse and the role of social media platforms in protecting children's rights - A European perspective. In. *Routledge Handbook of Social Media, Law and Society,* Routledge, 105–123. https://doi.org/10.4324/9781003252740-13
400. Whyte, J. (2018). The new market abuse directive in the Portuguese legal order. *Unio - EU Law Journal*, Vol. 4, No. 1, 102–116. https://doi.org/10.21814/unio.4.1.9
401. Xanthopoulou, E. (2018). Mutual trust and rights in EU criminal and asylum law: Three phases of evolution and the uncharted territory beyond blind trust. *Common Market Law Review*, Vol. 55, Issue 2, 489–509. https://doi.org/10.54648/cola2018034

402. Yan, Y., & Liu, T. (2024). Multi-Tiered International Anti-Corruption Cooperation in Asia: A Review of Treaties and Prospects. In. *Corruption and Illegality in Asia Investment Arbitration*, Springer, 119–148. https://doi.org/10.1007/978-981-99-9303-1_5
403. Zazzaro, F. (2025). Corporate criminal liability in EU Directives: An overview of the EU discipline. *New Journal of European Criminal Law*, Vol. 16, Issue 2, 197–212. https://doi.org/10.1177/20322844251338625
404. Zając, D. (2021). The European Arrest Warrant in Designer Drugs Cases. With or Without Verification of Double Criminality? *European Journal on Criminal Policy and Research*, Vol. 29, Issue 2, 247–261. https://doi.org/10.1007/s10610-021-09487-2
405. Zdravković, L., & Jovanović, M. (2026). European Directive 2013/40 and Digital Forensics. *Advances in Networks*, Vol. *13*, Issue 1, 1-8. https://doi.org/10.11648/j.net.20261301.11
406. Zelyova, N. (2021). Restrictive measures - sanctions compliance, implementation and judicial review challenges in the common foreign and security policy of the European Union. *ERA Forum*, Vol. 22, Issue 1, 159-181. https://doi.org/10.1007/s12027-021-00658-6
407. Zhelyazkova, A. (2012). Complying with EU directives' requirements: the link between EU decision-making and the correct transposition of EU provisions. *Journal of European Public Policy*, Vol. 20, Issue 5, 702-721. https://doi.org/10.1080/13501763.2012.736728
408. Zimmermann, F. (2024). Just Call It Corruption and Criminalise... An Assessment of the Commission's Proposal for an EU Directive on Combating Corruption (COM [2023] 234 final). *European Criminal Law Review*, Vol. 14, Issue 1, 27-48. https://doi.org/10.5771/2193-5505-2024-1-27
409. Zirulia, S. (2024). *Waiting for Kinsa – The Criminalisation of Facilitation Irregular Immigration before the CJEU.* VerfassungsBlog. https://doi.org/10.59704/60583942c238aa88
410. Zirulia, S. (2025). *The Legacy of Kinsa – Using Proportionality to Limit the Criminalisation of Solidarity.* VerfassungsBlog. https://doi.org/10.59704/8c73d3ee2693edf6

411. Zoumpoulakis, K. (2021). From the Ground up: The Use of Minimum Rules in EU Procedural Criminal Law and the Question of Member States' Discretion. *European Papers*. Vol. 5, No. 3, 1289-1303. https://doi.org/10.15166/2499-8249/426
412. Zoumpoulakis, K. (2022). The unresolved tension between the approximation of criminal norms in the EU and the question of national discretion. *Boom Stafblad.* Vol. 3, No. 6, 315–318. https://doi.org/10.5553/bsb/266669012022005006021
413. Zoumpoulakis, K. (2022). Approximation of criminal sanctions in the European Union: A wild goose chase? *New Journal of European Criminal Law*, Vol. 13, Issue 3, 333–345. https://doi.org/10.1177/20322844221119732
414. Zsigmond, C., & Sziebig, O. J. (2025). The possible effects of the new ECD on the protection of the environment through criminal law in the member states of the European Union. *XXII International Scientific Conference – International law and the challenges of contemporary sociery,* 258–268. https://doi.org/10.5937/pdsc25258z

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

343.1(4-672EU)(0.034.2)

МАТИЋ Бошковић, Марина, 1977-
Krivično materijalno pravo Evropske Unije [Elektronski izvor] / Marina Matić Bošković. - Beograd : Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, 2026 (Beograd : Institut za kriminološka i sociološka istraživanja). - 1 elektronski optički disk (CD-ROM) ; 12 cm

Sistemski zahtevi: Nisu navedeni. - Насл. са насловне стране документа. - Tiraž 20. - Napomene i bibliografske reference uz tekst. - Bibliografija.

ISBN 978-86-80756-97-4

а) Кривично право -- Европска унија

COBISS.SR-ID 204604425