

Zbornik Instituta za kriminološka
i sociološka istraživanja
2020 / Vol. XXXIX / 1 / 95-106
Pregledni naučni rad
Primljeno: 04. februara 2020. godine
Prihvaćeno: 19. februara 2020. godine
UDK: 343.2.01(4-672EU)
347.963(4-672EU)

KANCELARIJA EVROPSKOG JAVNOG TUŽIOCA – POTREBA ZA OSNIVANJEM I ULOGA U PRAVNOM SISTEMU EVROPSKE UNIJE

Petko Bijeljanin, MA*
Istraživački centar Banja Luka

Autor u radu razmatra pojedina pitanja u vezi sa uspostavljanjem i funkcionisanjem Kancelarije evropskog javnog tužioca. Naročito je razmotrena uloga Instituta u kontekstu pravnog sistema Evropske unije. Pre toga, dat je kratak osvrt na kontekst u kojem se razvijala ideja o uspostavljanju Kancelarije evropskog javnog tužioca. U delu rada koji se tiče potreba za uspostavljanjem Kancelarije, razmatran je pravni i političko-ekonomski ambijent u kojem egzistira ideja integracije u oblasti krivičnog prava Evropske unije. Posebno je ukazano na probleme koji su pratili proces relativnog „ustupanja“ suvereniteta nacionalnih jurisdikcija u oblasti krivičnog prava. Međutim, u radu je izneta teza da se sa formiranjem zajedničkog tržišta koje podrazumeva slobodno kretanje lica i robe, ukazala se potreba za jačom i zajedničkom saradnjom u kontroli spojnih granica Unije. To iz razloga što prekogranični kriminalitet i druge difuzne forme kriminaliteta sve negativnije utiču na budžet Evropske unije, a imajući u vidu sofisticiranost njihovih formi, neophodan je veći stepen saradnje država članica u krivičnim stvarima, pa čak i na uštrb relativnog „odricanja“ od apsolutnog suvereniteta u isleđivanju krivičnopravnih stvari. U svakom slučaju, obezbeđivanje područja slobode, sigurnosti i pravde što je Unija „novom generacijom“ svoje normative postavila kao strateški cilj, biće mnogo lakše dostići ukoliko

* E-mail: petko_b@hotmail.com

Kancelarija evropskog javnog tužioca bude funkcionisala u skladu sa očekivanjima.

KLJUČNE REČI: Evropska unija / Kancelarija evropskog javnog tužioca / pravni sistem EU / budžet EU / finansijski interesi EU / prekogranični kriminal.

UVOD

Ideja o stvaranju jednog novog instituta Evropske unije, Kancelarije evropskog javnog tužioca (European Public Prosecutor's Office), nastala je krajem prošlog veka, a njenim tvorcima smatra se grupa profesora Krivičnog prava. Ta ideja je po prvi put predstavljena i prezentovana javnosti u dokumentu *Corpus Juris*¹ 1997. godine, a kasnije je, 2000. godine u tzv. „Fiorentinskom nacrtu“ obnovljena i dodatno razrađena. Ova dva dokumenta bila su polazna osnova za nastanak Zelene knjige o krivičnopravnoj zaštiti finansijskih interesa Zajednice i uspostavljanju Kancelarije evropskog tužioca², koju je Komisija predstavila krajem 2001, ideja dodatno razrađena, nakon serije akademskih i političkih debata, ali i reakcija javnosti. Postoje i takva tumačenja prema kojima je Kancelariju evropskog tužioca trebalo osnovati i organizovati po uzoru na sličan institut koji postoji u SAD (Herlin – Karnell, Diez, 2019:8).

Pravni osnov za uspostavljanje Kancelarije evropskog tužioca nalazi se u Ugovoru o funkcionisanju Evropske unije u kojem je članom 86. predviđena mogućnost uspostavljanja Kancelarije evropskog tužioca i to po dobijanju saglasnosti Evropskog parlamenta. Koncept postojanja Kancelarije evropskog tužioca, svakako je posledica redefinisanja fundamentalnih principa i okvira Evropske unije kao naddržavnog entiteta. Naime, kako je to često isticano u relevantnoj literaturi, Ugovor o Evropskoj Uniji je strukturu Unije postavio na tzv. „tri stuba“ od kojih se jedan od njih (treći) odnosi na saradnju u oblastima policije i pravosuđa (Košutić et al., 2013: 141).

Uspostavljanje Kancelarije evropskog javnog tužioca svakako je jedan od odgovora na rast stope kriminaliteta u okvirima Evropske unije, a naročito prekograničnog, kako onog koji se odvija na teritorijama više država u okviru Unije, tako i onog koji obuhvata i države ne-članice. Tako je Savet EU tokom 2017. godine doneo Uredbu 2017/1939 o sprovođenju bliske saradnje u vezi sa osnivanjem Kancelarije evropskog javnog tužioca.³ To i dalje nije značilo i samo uspostavljanje Kancelarije, imajući u vidu predviđene pravne mehanizme za njeno uspostavljanje. Uredba o

¹ Dostupno na: http://ec.europa.eu/budget/budget_detail/current_year_en.htm, pristup 29.10.2019.

² European Commission, Green Paper on Criminal-law Protection of the Financial Interests of the Community and the Establishment of a European Prosecutor, COM(2001) 715 final

³ Council Regulation EU 2017/199 of 12 October 2017 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office (Official Journal of the European Union 293/2017)

osnivanju Kancelarije⁴ može se doneti isključivo jednoglasnom odlukom Saveta uz saglasnost Parlamenta (Matić, Reljanović, 2014:136). Međutim, ovako kruto postavljen model osnivanja Kancelarije, donekle je ublažen ostavljanjem mogućnosti osnivanja Kancelarije evropskog javnog tužioca modelom pojačana saradnje među državama članicama. U slučaju nepostojanja konsenzusa u Savetu, grupa koju mora činiti najmanje devet država članica može upotrebiti mehanizam za uspostavljanje pojačane saradnje i osnovati Kancelariju koja će delovati isključivo nad njihovim teritorijama, tj. na području saglasnih država. Tako su: Belgija, Bugarska, Kipar, Češka, Finska, Francuska, Grčka, Hrvatska, Litvanija, Luksemburg, Nemačka, Portugalija, Rumunija, Slovačka, Slovenija i Španija, inicijalno, zvaničnim putem obavestili Evropski parlament, Savet i Komisiju o nameri da učestvuju i saraduju u uspostavljanju Kancelarije evropskog javnog tužioca. U međuvremenu se lista članica koje su se pridružile Uredbi o osnivanju Kancelarije evropskog javnog tužioca dodatno proširila.

1. POTREBA ZA OSNIVANJEM KANCELARIJE EVROPSKOG JAVNOG TUŽIOCA

Pitanje nadležnosti u krivičnopravnim stvarima je od osnivanja preteča sadašnje Evropske unije predstavljalo značajan pravni, ali i politički problem. O tome svedoči i činjenica da Ugovori o Evropskim zajednicama ne sadrže niti jednu krivičnopravnu odredbu, niti se na bilo koji način osvrću na oblast krivičnog prava (Matić, Reljanović, 2014: 133).

Međutim, iako ideja današnje Evropske unije dominantno počiva na tržišnoj zajednici, vremenom je uočeno da se finansijski interesi Evropske unije moraju biti zaštićeni, a da dotadašnji fleksibilni mehanizmi koji krivičnopravni progon u potpunosti ostavljaju u isključivu ingerenciju nacionalnih država članica nisu pokazali očekivane rezultate. Zato su i pre uspostavljanja bilo kakvog pravnog osnova počeli da se održavaju povremeni, a vremenom sve češći sastanci ministara država članica zaduženih za oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova na kojima su uglavnom bila razmatrana bezbednosna pitanja. U literaturi se može pronaći i da saradnja u krivičnim stvarima između država članica otpočinje još 1975. godine, kada je na jednom od sastanaka Evropskog saveta, uspostavljena neformalna grupa TREVI⁵ (Terrorism, Radicalism, Extremism, Violence International), koja danas ne postoji. Ta grupa je nastala kao vid reagovanja na terorističke pretnje u Evropi, budući da INTERPOL nije uspostavljao nadležnost kada je reč o delima političke prirode, tj. o političkom kriminalitetu.

Ipak, sa formiranjem zajedničkog tržišta koje podrazumeva slobodno kretanje lica i robe, ukazala se potreba za jačom i zajedničkom saradnjom u kontroli spojnih

⁴ Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32017R1939&from=EN>, pristup, 23.10.2019.

⁵ Grupa nazvana prema čuvenoj fontani u Rimu, budući da se sastanka tamo i održao

granica Unije (Lopandić, 2001: 62), ali i kooperacijom u cilju suzbijanja radnji koje štete budžetu Evropske unije. Postoje i autori koji napominju da interesovanje institucija Evropske unije za zaštitu svojih finansijskih interesa počinje sa procesom njenog proširenja (Kostić, 2018: 15). Čak je 1995. godine u toj oblasti usvojena Konvencija o zaštiti finansijskih interesa Evropskih zajednica, koja je kasnije, Direktivom o borbi protiv krivičnih dela na štetu finansijskih interesa Evropske unije iz 2017. godine, stavljena van snage. U svakom slučaju, priroda funkcionisanja Evropske unije uticala je da ona kao političko-ekonomski entitet postane izrazito vulnerabilna.

To nije samo stav upućene akademske javnosti, već su to imali u vidu i države članice Unije koje su istovremeno bile i članice grupe *Trevi*. One su svojevremeno pokrenule tzv. *Projekat Trevi 1992* sa ciljem proučavanja i analize pitanja u vezi sa prekograničnim kriminalom koji otvara brojna bezbednosna pitanja koja se implifikuju na formirano jedinstveno tržište. Kako bi taj jedinstveni tržišni prostor zaživeo u praksi i kako bi bile efikasne privredne transakcije među državama članicama EU, bilo je neophodno postepeno ukinuti kontrole na unutrašnjim granicama između članica, kao i fizičke-administrativne barijere kretanju.

Saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova inicijalno nije bila predviđena osnivačkim Ugovorom iz Rima. Razlog takvom stanju stvari bio je utemeljen stav da je uređenje rada organa u dve navedene oblasti osnovni oslonac suverene države, s obzirom na značaj koji ove politike imaju za osiguranje monopola sile unutar jedne države. Stoga, sve do kraja Hladnog rata, saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova ostajala je u isključivoj nadležnosti država članica. Iako je nespremnost za odricanje od suvereniteta nacionalnih država u krivičnim stvarima opšte mesto, potreba za saradnjom i zajedničkom aktivnošću odista je bila uzrokovana zajedničkim tržištem gde su različitost procedura i sporost u razmeni informacija nacionalnih država članica, u značajnoj meri uticali na neefikasnost u borbi protiv finansijskog kriminaliteta čije štetne posledice ugrožavaju finansijske interese Unije.

Tek sa usvajanjem Ugovorom iz Mastrihta, krivično pravo, koje je do tada bilo „ignorirano“ u okviru pravnog sistema Evropske unije, postaje deo tzv. trećeg stuba Evropske unije. Države članice su polako nastojale da deo svojih krivičnihopravnih nadležnosti prenesu na institucije Unije, što je donekle i formalizovano 29. oktobra 2004. godine, sa potpisivanjem Ustavnog ugovora u Rimu (Matić, Reljanović, 2014:134). Međutim, Francuska i Holandija na referendumu nisu podržale takav Ustavni ugovor, te je novim osnivačkim ugovorom potpisanim 17. decembra 2007. godine u Lisabonu, zapravo preuzeta velika većina krivičnihopravnih odredbi Ustavnog ugovora, što jasno pokazuje tendenciju razvoja prava Evropske unije u smeru integrisanja krivičnihopravnih odredbi u tzv. komunitarno pravo.

Na perspektivu država članica o potrebi za osnivanjem Kancelarije evropskog javnog tužioca, tj. o potrebi komunitarne saradnje u krivičnim stvarima, uticali su i empirijski pokazatelji da osude za pronevere i finansijske prevare prema zvaničnim podacima značajno variraju širom EU: samo se u 45,7% ovakvih slučajeva u zemljama članicama pokreću istrage nacionalnih pravosudnih organa dok je procenat osuđujućih presuda samo 42,3% (videti IP/13/709). Ovo znači da mnogi

akteri kriminalnih radnji koji protivpravno prisvajaju novac poreskih obveznika uspevaju da „umaknu pravdi“⁶ Postoje i podaci prema kojima je Evropska unija pre uspostavljanja Kancelarije evropskog javnog tužioca godišnje beležila gubitke od oko € 600 miliona na osnovu prevarnih radnji u vezi sa njenim budžetom.⁷

Naročito treba imati u vidu aktuelne procese globalizacije koji su multiplikovali prekogranične veze, a rezultat toga su intenzivirane konekcije u ekonomskoj, političkoj i kulturološkoj sferi. Mnogi autori navode da je *ratio* koji je ležao u osnovi inicijative za uspostavljanje Kancelarije evropskog javnog tužioca zapravo bila činjenica da postojanje razlika u krivičnopravnim, ali i poreskopravnim propisima među državama članicama, od pojedinih stvara „poreske rajeve“ gde organizovani kriminal i korupcija prosperiraju (Tupman, 1998: 44; Quirke, 1999: 23). Naglašavamo značaj globalizacije kao procesa, i prekograničnog kriminala koji je u dobroj meri potpomognut njime budući da je još ranije, pre osnivanja Kancelarije, bilo predloga da se nadležnost Evropskog javnog tužioca može proširiti i na ozbiljna dela prekograničnog kriminala.

Na scenu, dakle, stupa fenomen poznat kao „kupovina jurisdikcije“, a koji označava potrebu da se pronađe zemlja u kojoj je dozvoljeno ono što je zabranjeno u sopstvenoj. Na primer, otrovni otpad se može odlagati u zemlji u kojoj taj proces nije ili je nedovoljno regulisan propisima. U nekim zemljama se čak i podmićivanje stranih službenika i zvaničnika (kako bi se obezbedilo dobijanje ili obnavljanje ugovora) tretiralo kao trošak poslovanja koji se može odbiti od poreske osnovice. Advokati, računovođe, bivši predstavnici vladinih tela i vojske, često se pojavljuju kao savetnici kontroverznih biznismena, nakon što napuste službu. Oni često pružaju savete o tome na koji način je delotvorno obavljati nezakonite aktivnosti, a da se time ne povređuju zakoni zemlja gde se takve radnje vrše. Otuda pojedine zemlje ne zabranjuju određene aktivnosti, koje se u drugim državama smatraju zabranjenim, a često su i inkriminisane. Širok je spektar aktivnosti koje su u jednom delu sveta kažnjive, ali se ipak mogu preduzimati tako što će se „eksportovati“ tamo gde je to moguće, kako bi se nastavilo uživanje u njihovim plodovima (Passas, 2003: 37).

Pored procesa globalizacije kao nesumnjivo važnog faktora, treba istaći i značaj vrtoglavog razvoja tehnologije, naročito mogućnosti koje pruža internet. Jednostavno rečeno, internet tehnologije stvaraju okruženje u kojem ne postoji više potreba da akteri vrše „velike“ zločine koji konsekvantno nose i velike rizike po njih, jer sada jedna osoba može učiniti više „sitnih dela“ koja podrazumevaju značajno manje rizike. Savremeni pljačkaš banke, primera radi, radije će razmišljati o izvršenju krvičnog dela krađe tako što će recimo, 50 miliona puta ukrasti po jednu britansku funtu, iz fotelje svog udobnog i bezbednog doma, nego o krađi od 50

⁶ Dostupno na: <https://europa.rs/sta-ce-raditi-kancelarija-evropskog-javnog-tuzioca/>, pristup 22.10.2019.

⁷ Dostupno na: <https://www.eppgroup.eu/newsroom/news/european-public-prosecutor-plugging-the-600-million-hole>, pristupio, 23.10.2019.

miliona funti odjednom, budući da to sa sobom nosi i veliki rizik za učinioca, kao i da zahteva visok nivo organizacionih, kriminalnih i drugih veština (Wall, 2007: 70).

U svakom slučaju, kao što je to predviđeno brojnim dokumentima Evropske unije, a tako i Uredbom o osnivanju Kancelarije evropskog javnog tužioca,

2. TREĆI STUB EVROPSKE UNIJE

Ugovor o EU iz Maastrichta je utvrdio oblasti koje potpadaju pod saradnju u tzv. trećem stubu, tj. u oblastima unutrašnjih poslova i pravosuđa (eng. Justice and Home Affairs). Tu spadaju:

1. Politika azila;
2. Pravila kojima se reguliše prelazak i kontrola spoljnih granica;
3. Imigraciona politika i pitanja stranaca (ulazak i kretanje, prebivalište, mogućnost zapošljavanja, suzbijanje ilegalnih migracija);
4. Borba protiv zavisnosti od droga;
5. Borba protiv prevara na međunarodnom nivou;
6. Pravosudna saradnja u građanskim stvarima;
7. Pravosudna saradnja u krivičnim stvarima;
8. Saradnja carinskih organa;
9. Policijska saradnja.

Nakon usvajanja i stupanja na snagu Lisabonskog ugovora, razvoj krivičnog prava Evropske unije, koje je do tada bilo predmet komunitarnog regulisanja samo u tragovima, doživelo je promene koje se sa današnje tačke gledišta mogu označiti kao suštinske promene. Lisabonski ugovor je na određeni način i ukinuo institucionalne podele na stubove, iako je taj koncept u teoriji široko prihvaćen, a usvajanje redovnog zakonodavnog postupka, koji podrazumeva donošenje odluka kvalifikovanom većinom sada se primenjuje i u oblasti pravosudne i policijske saradnje. Unapređena je demokratska kontrola, jačanjem uloge Evropskog parlamenta (EP) i nacionalnih parlamenata država članica. Proširena je nadležnost Evropskog suda pravde (ESP), i omogućeno je pristupanje EU, sada kao pravnog subjekta, Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima.

Treći stub postojanja i funkcionisanja Evropske unije svodi se na pitanja koja se odnose na *bezbednost* i *pravosuđe* Unije. S tim u vezi, važno je imati u vidu da se integracijski procesi u oblasti privrede i u oblasti bezbednosti nikako ne mogu poistovetiti. Naime, privreda kao društveno- ekonomski, a u ogromnoj meri i politički fenomen, zahteva stalni rast koji se između ostalog, postiže i prodorom na druga tržišta. To naročito imajući u vidu kontekst geografske veličine većine država članica Evropske unije.

Kada pak reč o pitanju bezbednosti, stvari izgledaju sasvim drugačije. To posebno i z razloga što se tu radi o znatno osetljivijim temama, te države nisu olako spremne da dozvole bilo kakvu mogućnost gubitka apsolutne kontrole nad krivičnom jurisdikcijom u okviru svojih administrativnih granica. Takvo stanje stvari stoji u osnovi razlog što je sam proces osnivanja Kancelarije tekao izrazito usporenim tempom, uz neskrivenu sumnju mnogih od država članica. Pored toga, u tom leži i odgovor strogih i zahtevnih procedura.

Odluku o osnivanju Kancelarije evropskog javnog tužioca, naime, donosi Savet EU jednoglasno, nakon što dobije saglasnost Evropskog parlamenta. Budući da se radi, o kako smo prethodno naveli politički i državnički uopšte osetljivom pitanju, teško je postići saglasnost svih država članica. Zbog toga je Ugovorom o funkcionisanju EU predviđeno da, ukoliko se o tome ne postigne jednoglasna odluka u Savetu EU, najmanje devet država članica može podneti Evropskom savetu predlog akta o osnivanju Kancelarije evropskog javnog tužioca, čime se postupak u Savetu obustavlja.⁸ Ukoliko u naredna četiri meseca ne bude postignut konsenzus, Evropski savet vraća predlog akta Savetu na dalje postupanje. U suprotnom, najmanje devet država članica može među sobom uspostaviti unapređenu saradnju i osnovati Kancelariju, pa o tome obavestiti Evropski savet, Evropski parlament i Evropsku komisiju. O proširenju ovlašćenja Kancelarije evropskog tužioca odlučuje Evropski savet, koji takvu odluku donosi jednoglasno nakon što dobije saglasnost Evropskog parlamenta i konsultuje se sa Evropskom komisijom. Evropska komisija je 2013. godine podnela Savetu EU predlog uredbe o osnivanju Kancelarije evropskog javnog tužioca. Nakon bezuspešnog pokušaja da obezbedi saglasnost svih država članica Savet EU je 12. oktobra 2017. doneo Uredbu o primeni unapređene saradnje na osnivanje Kancelarije evropskog javnog tužioca. Odluku o učešću unapređenoj saradnji donelo je 20 država članica (Austrija, Belgija, Bugarska, Kipar, Hrvatska, Češka, Estonija, Nemačka, Grčka, Španija, Finska, Francuska, Italija, Letonija, Litvanija, Luksemburg, Portugalija, Rumunija, Slovenija i Slovačka).⁹

U skladu sa Ugovoru iz Lisabona, pravosudni sistem Evropske unije sastoji se od Evropskog suda pravde, Prvostepenog suda i sudskih veća pod čijim okriljem je 2004. godine osnovan Službenički tribunal. Uloga ovih sudskih tela jeste da se brinu o poštovanju prava prilikom tumačenja i primene ovog Ugovora.

Evrodžast (*Eurojust*) je agencija Evropske unije osnovana sa ciljem da se poboljša saradnja među državama - članicama u krivičnim stvarima, u smislu povećanja efikasnosti u radu nacionalnih službi u suzbijanju transnacionalnih oblika kriminala i terorizma kroz značajno povećan obim razmene informacija, uz omogućen direktan kontakt stručnih lica iz policije i pravosuđa država članica. Agencija je osnovana 2002. godine Odlukom Saveta i nasledila je Pro-Evrojusta, telo koje je 10-ak meseci pre formiranja Evrodžasta, na privremenoj osnovi obavljalo iste zadatke. Važno je napomenuti da Evrodžast ima svojstvo pravnog lica zbog čega može i samostalno

⁸ Pojmovnik EU, Delegacija Evropske unije u Republici Srbiji, Beograd: 2018.

⁹ *Ibid.*

(naravno u postavljenim okvirima) istupati u pravnom prometu. To se po pravilu svodi na zaključivanje različitih sporazuma, memoranduma o saradnji i drugih protokolarnih pravnih akata. Nedavno je, primera radi zaključen i sporazum između Evrođzasta i Republike Srbije, kojim se jača saradnja naše zemlje sa EU kada su u pitanju terorizam i organizovani kriminal.¹⁰

Upravo je, svim dokumentima koji su prethodili Uredbi o osnivanju Kancelarije evropskog javnog tužioca bilo predviđeno osnivanje Kancelarije evropskog javnog tužioca koja bi nastala upravo iz Evrođzasta, sa sličnim ciljem postojanja, ali uz veće ingerencije koje bi garantovale srazmerno veću efikasnost u isleđivanju krivičnopravnih stvari.

3. OSNIVANJE KANCELARIJE EVROPSKOG JAVNOG TUŽIOCA I ULOGA U PRAVNOM SISTEMU EVROPSKE UNIJE

Novembra 2017. godine, na snagu je stupila Uredba o osnivanju Kancelarije evropskog javnog tužioca (EU 2017/1939). Uredbom je predviđeno da se materijalno polje nadležnosti prostire na zaštitu finansijskih interesa Unije. Opseg dela za koja je nadležna Kancelarija, detaljno je uređen Direktivom 2017/1371 o suzbijanju prevara na štetu finansijskih interesa Unije krivičnopravnim merama. Međutim, tu se javlja problem, ne samo akademskog tumačenja pojma „finansijski kriminal“ tj. dela koja potpadaju pod tu kategoriju, već pravilnog određivanja pojma od strane zakonodavca. To pogotovo što prema prihvaćenom stavu u pravnoj literaturi, da pojam finansijskog interesa Unije treba tumačiti na ekstenzivniji način koji bi obuhvatio ne samo fiskalne interese, već i privredne i monetarne (Kostić, 2018: 23).

Određivanje privrednog kriminaliteta isključivo preko grupnog zaštitnog objekta nije uvek i najsigurniji put za definisanje privrednog kriminaliteta i krivičnih dela i ostalih delikta koji ga sačinjavaju, budući da su, kako u domaćem, tako i u pojedinim inostranim krivičnim zakonima, u grupi dela protiv privrede, propisana i dela koja štite društvene vrednosti koje nisu isključivo vezana za privredu (Stevanović, Cvetković, 2018: 55).¹¹ Tako prema važećem Krivičnom zakoniku Republike Srbije¹² u grupi krivičnih dela protiv privrede, pored onih dela koja su nedvosmisleno usmerena protiv privrede poput: *Prevara u obavljanju privredne delatnosti, Pronevera u obavljanju privredne delatnosti, Zloupotreba poverenja u obavljanju privredne delatnosti*, predviđena su i dela koja su direktno usmerljena protiv fiskalnog sistema. Radi se o sledećim delima: *Poreska utaja, Neuplaćivanje poreza po odbitku, Falsifikovanje novca, Falsifikovanje hartija od vrednosti,*

¹⁰ Dostupno na: <http://rs.n1info.com/Vesti/a533596/Srbija-i-Evrodzast-potpisale-sporazum.html>, pristup 10.10.2019.

¹¹ Više o tome: Kostić J., Zirojević M. (2017) Objekt zaštite krivičnih dela protiv privrede . U: Stevanović, I., Čolović V. (ur.) *Privredna krivična dela, Beograd.*

¹² Krivični zakonik ("Sl. glasnik RS", br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014 i 94/2016)

Falsifikovanje i zloupotreba platnih kartica. Primera radi, u konkretnom primeru, krivična dela koja ostvaruju negativne reperkusije u oblasti fiskalne sigurnosti i funkcionisanja, odnosno poreskog sistema su u većini krivičnopравnih sistema svrstana u grupu krivičnih dela koja nosi naziv „krivična dela protiv ekonomije“ (Kostić, Zirojević, 2017: 260).

Kako je predviđeno Uredbom, Kancelarija će biti smeštena u Luksemburgu gde se nalazi i sedište Evropskog suda pravde. Kancelarija je ustrojena tako da predstavlja složeni mehanizam u kojem postoji glavni evropski tužilac, evropski tužioci i tužioci koju deluju u državama članicama, odnosno delegirani ili lokalni tužioci.

Delegirani (lokalni) tužioci bi trebalo da budu i najdelotvorniji, tj. najoperativniji subjekti ovog mehanizma. Oni su deo su pravosuđa nacionalnih država članica, ali su prema Uredbi istovremeno i podređeni glavnom evropskom tužiocu. Takođe su samostalni u sprovođenju istraga i donošenju odluka koje se tiču krivičnih postupaka u kojima postupaju. Ovde je primetna potencijalna prepreka u radu lokalnih tužilaca, imajući u vidu podređenost kako glavnom tužiocu u domaćoj zemlji, tako i glavnom tužiocu Unije. Ostaje da se vidi kako će se u praksi ponašati delegirani tužioci koji će način ovaj potencijalni problem, ukoliko bude kočio funkcionisanje kancelarije, biti prevaziđen.

ZAKLJUČAK

Kancelarije evropskog javnog tužioca (*European Public Prosecutor's Office*) osnovana je kao izraz potrebe da se područje Evropske unije i funkcionalno pretvori u područje slobode, sigurnosti i pravde što je Unija „novom generacijom“ svoje normative postavila kao strateški cilj. Ispunjenje tog cilja biva u velikoj meri otežano usled aktuelnog društveno-ekonomskog poretka, kao i tokova i procesa koji ga prožimaju.

Do izražaja naročito dolaze proces globalizacije i razvoj novih, sofisticiranih (pametnih tehnologija). U prvom slučaju, radi se o procesu koji doprinosi rastu stope prekograničnog kriminala. On je svakako praćen i osnivanjem tzv. „kriminalnih preduzeća“ širom Unije, ali i ostatka sveta, uz formiranje „poreskih rajeva“ gde se prenose sumnjivi račun i poslovanja. Rezultat svega toga su ogromni finansijski gubici Unije koji prema pojedinim pretpostavkama dosežu i iznose od oko € 600 miliona.

Nesporno je da će uspostavljanje Kancelarije evropskog javnog tužioca doprineti efikasnijoj borbi protiv prekograničnog, naročito finansijskog kriminala. Međutim neophodno je uključiti u razmatranje i pitanje odricanja/zadržavanja suvereniteta u krivičnim stvarima. Još od nastanka Evropske Zajednice, tržište i privreda sa jedne, i suverenitet u krivičnim stvarima sa druge strane, imali su obrnut proporcionalan istorijsko-politički razvoj. Izražena osetljivost institucionalizovanja bilo kog mehanizma za krivični progon u okviru EU pravabila je praćena snažnim političkim debatama i različitim vrstama pritisaka u cilju da se nametne „svoj“ interes. O tome svedoče i brojne kontroverze i borbe u procesu na čijem kraju je kao prva glavna

evropska tužiteljka imenovana Laura Kovesi iz Rumuniji, koja je postala poznata kao odlučan borac protiv korumpiranih političara za vreme dok je bila na čelu Direkcija za borbu protiv korupcije u Rumuniji.

Konačno, uspostavljanje Kancelarije evropskog javnog tužioca svakako je prvi korak u nastojanju da se odlučnije i efikasnije uhvati u koštac sa izazovima koje nosi finansijski prekogranični kriminal, ali je, s tim u vezi, potrebno dodatno unaprediti pravni osnov funkcionisanja Kancelarija, a možda i najvažnije, pronaći balans između potrebe za očuvanjem interesa EU i očuvanja nacionalnog suvereniteta u krivičnim stvarima. Ponovo se dakle radi o političkoj volji kao glavnom motoru ili kočnici svakojakog razvoja. U svakom slučaju, Kancelariju evropskog javnog tužioca ne treba posmatrati kao suvišan organ u moru mehanizama EU prava, već kao konkretan momenat u procesu integracije krivičnog prava EU.

LITERATURA

- (1) Tupman, W. A. (1998) Supranational Investigation after Amsterdam, *The Corpus Jurisand Agenda 2000*. *Information & Communications Technology Law*, 7(2).
- (2) Quirke, B. J. (1999) Fraud Against European Public Funds. *Crime, Lawand Social Change* 31(3): 173-190.
- (3) Ester, K., Díez, C. (2019) Prosecuting EU Financial Crimes: The European Public Prosecutor's Office in Comparison to the US Federal Regime. *German Law Journal*, vol 19, 1191-1220.
- (4) Wall, D. (2007) *Cybercrime: The transformation of crime in the information age*. Cambridge: Polity.
- (5) Passas, N. (2003) Cross-border Crime and the Interface between Legal and Illegal Actors. In: van Duyne, P., et al. (eds.) *Upper world and Underworld in Cross-borderCrime*. Tilburg: Wolf Legal Publishers.
- (6) Košutić, B. et al., (2013) *Uvod u pravo evropskih integracija*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- (7) Matić, M., Reljanović, M. (2014) *Evropska unija, proces pridruživanja, treći stub i značaj za javno tužilaštvo u Republici Srbiji*. Beograd: Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca.
- (8) Kostić, J., Zirojević, M. (2017) Objekt zaštite krivičnih dela protiv privrede. U: Stevanović I., Čolaković V. (ur.) *Privredna krivična dela*. Beograd. Institut za uporedno pravo, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja.
- (9) Kostić, J. (2018) *Krivičnopravna zaštita finansijskih interesa Evropske unije*. Beograd: Institut za uporedno pravo.
- (10) Lopandić, D. (2001) Osvrt na evoluciju drugog i trećeg stubasaradnje Evropske unije. *Revija za evropsko pravo* vol 1.
- (11) Bogdanović, A. (2018) *Pojmovník EU*. Beograd: Delegacija Evropske unije u Republici Srbiji.
- (12) Stevanović, A., Cvetković, D. (2019) Pojma i karakteristike privrednog kriminaliteta. *Revija za kriminologiju i krivično pravo*, 1/2019.

Pravni izvori

- (13) European Commission, Green Paper on Criminal-law Protection of the Financial Interests of the Community and the Establishment of a European Prosecutor', COM(2001) 715 final
- (14) Council Regulation EU 2017/199 of 12 October 2017 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office (Official Journal of the European Union 293/2017)
- (15) Krivični zakonik ("Sl. glasnik RS", br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014 i 94/2016)

Internet izvori

- (16) http://ec.europa.eu/budget/budget_detail/current_year_en.htm
- (17) <https://eur-lex.europa.eu/legal>
- (18) <https://europa.rs/sta-ce-raditi-kancelarija-evropskog-javnog-tuzioca/>
- (19) <http://rs.n1info.com/Vesti/a533596/Srbija-i-Evrodzast-potpisalesporazum.html>

EUROPEAN PUBLIC PROSECUTOR - NEED FOR ESTABLISHMENT AND ROLE IN THE LEGAL SYSTEM OF THE EUROPEAN UNION

In this paper the author speaks about the key aspects of the European Public Prosecutor's Office. The Lisbon Treaty provides a legal basis for the Member States of the European Union (EU) to establish a European Public Prosecutor (EPP) with competence to prosecute, in the courts of the Member States, crimes against the financial interests of the Union. It has to be underlined that the EU has a strong interest to counter financial crimes and fraud against the EU budget as those crimes that hamper the trust in the market and undermine consumer confidence to engage in internal market transactions. The creation of the EPPO marks a fundamental development in the fight against crimes affecting the EU's budget. It is also an important step towards creating a common criminal justice area in the European Union as a whole. Processes of globalization have multiplied cross-border links and intensified interconnectedness in the economic, political and cultural spheres. Inevitably, criminal enterprises have also become global making many harmful consequences for the EU budget. It is necessary to take into account the modern technology that facilitate the spreading of cross-border crime and its sophisticated forms that require the need for cooperation in criminal matters.

KEY WORDS: European Union / the European Public Prosecutor's Office / the legal system of the EU / the EU budget / the financial interests of the EU / cross-border crime.