

UDRUŽENJE JAVNIH TUŽILACA
I ZAMENIKA JAVNIH TUŽILACA SRBIJE

Štampa:
ATC do.o.

Tiraž: xxx

ISBN

Mr Marina Matić
Mr Mario Reljanović

**EVROPSKA UNIJA,
PROCES PRIDRUŽIVANJA,
TREĆI STUB I
ZNAČAJ ZA
JAVNO TUŽILAŠTVO
U REPUBLICI SRBIJI**



УДРУЖЕЊЕ ЈАВНИХ ТУЖИЛАЦА
И ЗАМЕНИКА ЈАВНИХ ТУЖИЛАЦА СРБИЈЕ

Sadržaj

1. EVROPSKA UNIJA.....	9
Struktura Evropske unije.....	19
Organi EU	23
I. Legislativni organi	23
II. Pravosudni organi	27
III. Savetodani organi	29
Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju	31
2. PRAVNI SISTEM EVROPSKE UNIJE.....	35
3. SUD PRAVDE EU	47
Organizacija i nadležnost	47
Uloga Suda u razvoju komunitarnog prava.....	52
4. ZNAČAJ TREĆEG STUBA EVROPSKE UNIJE ZA JAČANJE MEĐUNARODNE PRAVOSUDNE SARADNJE	61
1. „Treći stub“ – osnov pravosudne saradnje država-članica EU	61
2. Policijska saradnja.....	70
2.1 EUROPOL – Evropski policijski ured	71
2.2 OLAF – Evropska kancelarija za borbu protiv finansijskih prestupa	75
2.3 Ostale institucije, programi i službe od značaja za policijsku saradnju	78
3. Saradnja u krivičnim stvarima	82
3.1 Saradnja u krivičnim stvarima i uzajamno priznanje sudskih odluka	83

3.2 European Arrest Warrant i European Evidence Warrant.....	86
3.3 EUROJUST i European Judicial Network..	90
4. Budućnost međunarodne pravosudne saradnje u Evropi	94
5. EVROPSKI NALOG ZA HAPŠENJE	99
Sadržaj Okvirne odluke.....	104
6. EVROPSKI NALOG ZA DOSTAVLJANJE DOKAZA.....	111
Sadržaj okvirne odluke.....	113
Stupanje na snagu	117
7. EVROPSKI JAVNI TUŽILAC	121
Corpus Juris	124
Zelena knjiga o krivičnopravnoj zaštiti finansijskih interesa Zajednice i uspostavljanju Evropskog tužioca.....	128
Lisabonski ugovor.....	132
Kancelarija evropskog javnog tužioca	135

1. Evropska unija



1. Evropska unija

Pravnu prirodu Evropske unije teško je odrediti. U literaturi ne postoji saglasnost među teoretičarima kako pozitivno definisati Evropsku uniju. Većina autora se slaže da je Evropska unija složena međunarodna tvorevina, svojevrsan oblik nadnacionalne zajednice, koja je nastala postepeno¹. Idejni tvorci Evropske unije su imali za cilj da spasu zapadni deo evropskog kontinenta, srodan ideološki, kulturno i privredno, od ponavljanja ranijih konflikata i ratova i da ga osposobe da se odupre američkoj ili sovjetskoj dominaciji.

Prva zamisao je bila ideja evropskog federalizma, stvaranja Ujedinjenih država Evrope, koje bi ukidanjem država onemogućile i ratove. Druga zamisao bila je funkcionalistička: ona je prema idejama koje je još ranije formulisao Mitrani, trebalo da međunarodnu saradnju učini racionalnijom tako što bi se oni poslovi gde je unifikacija moguća bez

¹ D. Nikolić, *Harmonizacija i unifikacija građanskog prava, elementi za strategiju razvoja pravne regulative*, Pravni fakultet, Novi Sad, 2004.

kršenja suvereniteta prenosili u zajedničku nadležnost grupe srodnih država.²

Ideja evropskog jedinstva prvi put je dobila političko značenje 1929. godine kada je Aristid Brijan, francuski ministar spoljnih poslova, predložio Društvu naroda plan o formiranju Evropske federalne unije. Težište plana bilo je na političkom ujedinjenju, a ne na ekonomskoj i privrednoj saradnji. Iako je plan podržao i nemački ministar spoljnih poslova Streseman većina država nije bila spremna da se odrekne svog suvereniteta. Drugi svetski rat značio je kraj Društva naroda, a Evropa je izgubila dominantan položaj u međunarodnoj politici.

Vinston Čerčil u govoru održanom u Cirihu 1946. godine predstavio je viziju budućnosti Evrope i predložio stvaranje Sjedinjenih evropskih država. Sjedinjene evropske države bi trebalo da olakšaju obnovu nakon drugog svetskog rata i da spreče nastanak novih sukoba i ratova na tlu Evrope.

Altiero Spineli, osnivač Pokreta evropskih federalista predložio je 1947. godine formiranje Evropske federacije, kako bi se sprečio prodor Sjedinjenih Američkih Država u Evropu.³

² D. Mitrović, O. Račić, *Pravo Evropske unije*, zbornik radova, Službeni glasnik, Beograd, 1996, str. 8-15.

³ D. Nikolić, op. cit, str. 86.

Ideje ujedinjenja Evrope počinje da se ostvaruje sredinom XX veka. Države Beneluksa, Belgija, Holandija i Luksemburg, potpisale su carinski sporazum 1. januara 1948. godine. Francuski ministar spoljnih poslova, Robert Šuman, uz pomoć saradnika, Žana Monea, razvio je plan koji je obeležio budućnost evropskih integracija. Šumanovim planom predviđeno je da se proizvodnja uglja i čelika u Francuskoj i Nemačkoj stavi pod kontrolu zajedničkog organa, Visoke vlasti, kako bi se onemogućio svaki rat između ove dve države. U Parizu je 18. aprila 1951. godine potpisan ugovor o osnivanju Evropske zajednice za uglj i čelik. Ugovor je stupio na snagu 25. jula 1952. godine. Strane ugovornice bile su: Francuska, Nemačka, Italija, Belgija, Holandija i Luksemburg. Prethodne ideje o evropskoj federaciji težile su političkom i sveobuhvatnom ujedinjenju. Šumanov plan predviđao je sektorsko približavanje, a odluke koje bi donosilo nezavisno telo bile bi obavezujuće za sve države članice.

Posle propasti ambicioznih planova o osnivanju evropske odbrambene i političke zajednice, naporu su usmereni na evropsku integraciju u sektoru privrede. Pozitivna iskustva u radu Evropske zajednice za uglj i čelik predstavljala su inspiraciju za nastava-

vak evropske ekonomske integracije⁴. Na konferenciji ministara spoljnih poslova u Misini, juna 1955. godine, povereno je belgijskom ministru Polu Anri Sparku da pripremi nacрте ugovora o daljem razvoju evropske zajednice. U Rimu su 1957. godine potpisani Ugovor o evropskoj ekonomskoj zajednici i Ugovor o evropskoj zajednici za atomsku energiju.

Tri Osnivačka ugovora (Ugovor o evropskoj zajednici za ugalj i čelik, Ugovor o evropskoj ekonomskoj zajednici i Ugovor o evropskoj zajednici za atomsku energiju) predstavljala su osnov budućeg razvoja evropskih integracija, a Šumanova ideja sektorskog približavanja pokazala se kao uspešan model.

Ugovorom o spajanju 1965. godine (*Merger Treaty*), sve tri zajednice su dobile zajedničke organe: Evropski parlament, Evropsku komisiju i Sa-vet ministara.

Ugovorom iz Mاستrihta⁵ osnovana je Evropska unija kao nova organizacija, dok je izmenama i dopunama Osnivačkih ugovora promenjen karak-

⁴ V. Šaula, *Evropska unija – uspešan primjer regionalne integracije*, Pravni život, br. 12/2003, str. 543-559.

⁵ Ugovor je potpisan u Mاستrihtu, Holandija, 7. februara 1992, a stupio je na snagu 1. novembra 1993. godine. Objavljen je u Službenom listu Evropske zajednice OJ No. C 191/1992, od 29.7.1992. godine, p. 1.

ter postojeće tri organizacije. Evropska unija i dalje predstavlja konglomerat organizacija zasnovanih na posebnim međunarodnim ugovorima, i u momentu osnivanja činile su je: Evropska organizacija za ugalj i čelik (1951. godine)⁶, Evropska ekonomska zajednica (1957. godine) i Evropska zajednica za atomsku energiju (1957. godine). Ove tri evropske zajednice čine prvi stub Evropske unije. Ugovorom iz Mاستrihta dodati su elementi u naslovu V, kojim je predviđeno vođenje zajedničke spoljne i bezbednosne politike, i naslovu VI, policijska i pravosudna saradnja u krivičnim stvarima. Ove dve oblasti saradnje predstavljaju drugi i treći stub Evropske unije i nisu bili obuhvaćeni Ugovorima o osnivanju evropskih zajednica. Prvi stub Evropske unije ima nadnacionalne karakteristike, dok su druga dva stuba predstavljala oblike međudržavne saradnje.

Novoosnovana Evropska unija određena je kao prelazni organizacioni oblik buduće političke unije zasnovan na postojećim Zajednicama. Potpuniju sadržinu Evropska unija stiće nakon izmena i dopuna Osnivačkih ugovora izvršenih Ugovorom iz

⁶ Ugovor o Evropskoj zajednici za ugalj i čelik potpisan je 1951. godine na period od 50 godina, i prestao je da važi 23. jula 2002. godine.

Amsterdama⁷ i Ugovorom iz Nice.⁸ Ugovorom iz Amsterdama i Nice proširena su zakonodavna ovlašćenja Evropskog parlamenta⁹. Ugovorom iz Nice regulišu se pitanja funkcionisanja Evropske unije nakon prijema novih članica i proces donošenja odluka u novim okolnostima.

U nacrtu Ugovora o Ustavu Evropske unije¹⁰ piše da će Evropska unija biti otvorena za sve države koje poštuju njene vrednosti, što znači da Unija ostavlja mogućnost daljeg proširenja. Navedeno je da Ustav uspostavlja Evropsku uniju, utvrđuje se prioritet Ustava EU i prava koje usvoje institucije EU u

⁷ Ugovor iz Amsterdama potpisan je 12. oktobra 1997. godine, a stupio je na snagu 1999. godine. Objavljen je u Službenom listu Evropske zajednice, OJ C 340/1997, od 10. novembra 1997. godine, str. 145-173.

⁸ Ugovor iz Nice formalno je zaključen 26. februara 2001. godine, a stupio je na snagu 1. februara 2003. godine.

⁹ Evropski parlament je jedina institucija Evropske unije čiji članovi se biraju neposredno. Prvi neposredni izbori za Evropski parlament održani su 1979. godine. Zakonodavna uloga Evropskog parlamenta se tokom vremena menjala, Parlament je dobijao sve veća ovlašćenja, a uloga Saveta je slabila. Ugovorom iz Amsterdama postupak saodlučivanja je proširen i uključeno je 15 novih oblasti, u kojima je Parlament odlučivao zajedno sa Svetom.

¹⁰ *Treaty establishing a Constitution for Europe*, OJ C 310, 16 December 2004.

skladu sa svojim nadležnostima u odnosu na prava država članica. Kada nacrt bude usvojen EU će dobiti pravni subjektivitet i državne simbole (zastavu, himnu, dan državnosti). Nacrt Ugovora o Ustavu sadrži odredbe o nadležnosti Evropske unije. Taksoativno su navedene oblasti isključive nadležnosti EU¹¹ i oblasti u kojima EU deli nadležnost sa državama članicama¹². Naslov IV nacrta Ustava odnosi se na institucije Evropske unije.¹³ Pored već postojećih institucija utvrđuje se izbor predsednika Evropskog parlamenta, predsednika Evropske komisije, kao i ministra spoljnih poslova EU. Zakonodavnu vlast će imati Evropski parlament i Savet, a pravni akti Evropske unije su podeljeni na zakonske,

¹¹ Članom I-13 nacrta Ugovora o Ustavu EU određuje se oblast isključive nadležnosti EU: carinska unija, propisi u oblasti prava konkurencije, monetarna politika u državama u kojima je državna valuta euro, zaštita pomorskog biološkog bogatstva i zajednička trgovinska politika.

¹² Oblast podeljene nadležnosti utvrđena je članom I-14 nacrta Ustava: unutrašnje tržište, socijalna politika, ekonomski, socijalni i teritorijalni sklad, poljoprivreda i ribarstvo, životna sredina, zaštita potrošača, prevoz, trans-evropske mreže, energija, oblast slobode, bezbednosti i pravde i oblast javnog zdravlja.

¹³ U članu I-19 kao institucije EU određene su: Evropski parlament, Evropski savet, Savet ministara, Evropska komisija i Sud pravde Evropske unije.

podzakonske i neobavezujuće akte.¹⁴ Kada Ugovor o Ustavu stupi na snagu Evropska unija će imati odlike federacije, dok njeno sadašnje uređenje predstavlja prelazni oblik od međunarodne organizacije ka federalnom uređenju.

Mišljenje da je Evropska zajednica, odnosno kasnije Evropska unija, više od međunarodne organizacije, potvrđuju i odluke Evropskog suda pravde. U Osnivačkim ugovorima predviđeno je ekskluzivno ovlašćenje Evropskog suda pravde da bude jedini tumač prava Evropske unije. Evropski sud pravde je još 1963. i 1964. godine u poznatim slučajevima *Van Gend en Loos*¹⁵ i *Costa protiv ENE-*

¹⁴ U članu I-33 određeni su pravni akti Evropske unije: evropski zakoni (*European laws*), evropski okvirni zakoni (*European framework laws*), evropske regulative (*European regulations*), evropske odluke (*European decisions*) i preporuke i mišljenja (*recommendations and opinions*).

¹⁵ U presudi *Van Gend en Loos* iz 1963. godine (broj 26/62, *Van Gend en Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen*, [1963] ECR I) Evropski sud pravde je prvi put presudio da pravo evropske zajednice neposredno važi u svim državama članicama i da pojedinci mogu da se pozivaju na odredbe iz Ugovora. U ovom slučaju predmet spora je mogućnost države da promeni carine posle stupanja na snagu Ugovora. Države članice su tvrdile da pravo Evropske zajednice nema neposredno dejstvo i da se suštinski ne razlikuje od drugih međunarodnih ugovora. Evropski sud pravde je usta-

*La*¹⁶ utvrđeno je neposredno dejstvo i neposredna primena odredbi Osnivačkih ugovora, kao i obaveza sudova država članica da ih primenjuju. Ovakav pristup proširen je i na izvore sekundarnog zakonodavstva, uredbe i uputstva, a u posebnim slučajevima takav karakter imaju i odluke. Odluka Evrop-

novio da je Ugovor neposredno važeće pravo u državama članicama, a građani se mogu pozivati na prava iz Ugovora ako su određena i ako nije potreban dodatni propis za njihovu primenu.

¹⁶ Presuda Evropskog suda pravde od 15. jula 1964. godine, predmet br. 6/64 *Costa vs. ENEL*. Kosta i državni proizvođač električne energije (ENEL) vodili su spor pred italijanski sudom oko računa za struju. Kosta je tvrdio da je prekršen propis Evropske zajednice i tražio je da se o spornom pitanju odlučuje pred Evropskim sudom kao o prethodnom pitanju. Predstavnici ENELa (i Italijanska Vlada) osporavali su ovlašćenje suda da uputi prethodno pitanje Evropskom sudu pravde, uz obrazloženje da bi italijanski sud trebalo isključivo da primenjuje italijansko pravo. Evropski sud pravde utvrdio je da je domaći sud obavezan da uputi prethodno pitanje, bez obzira na bilo koji unutrašnji zakon, kad god se postavi pitanje u vezi sa tumačenjem Ugovora, jer je pravo evropske zajednice poseban pravni poredak koji ima prioritet u odnosu na domaće pravo. Pravo Evropske zajednice je obavezujuće kako za države članice tako i unutar države članice. Ovom presudom pravo evropske zajednice odvojeno je od međunarodno-pravne osnove i napravljena je razlika između nadnacionalnog pravnog poretka i međunarodnog prava.

skog suda pravde u slučaju *Simmental*¹⁷ značajna je za razvoj komunitarnog prava jer je utvrđen način rešavanja sukoba između komunitarnih i nacionalnih propisa, odnosno postupanje nadležnih sudova država članica u slučaju konflikta. Ustanovljeno je ovlašćenje sudova da prilikom neposredne primene komunitarnog prava samoinicijativno odbiju primenu svake odredbe nacionalnog prava koja je u suprotnosti sa komunitarnim pravom.

¹⁷ *Simmental SpA v. Italian Minister for Finance*, br. 35/76. Više u A. Deli, *Nadređenost i neposredna primena komunitarnog prava – Slučaj Simmental 106/1977*, 1978 ECR, 629, Evropsko zakonodavstvo, br. 07/04, Beograd, 2004.

Struktura Evropske unije



Prvi stub današnje Evropske unije čine: Evropska zajednica (pre Evropska ekonomska zajednica (EEZ)) i Evropska zajednica za atomsku energiju (EURATOM). Treća zajednica, Evropska zajednica za uglj i čelik (ECSC), čije je osnivanje 1952. godine bilo prvi korak u stvaranju EU, prestala je da postoji sredinom 2002. godine. Ovaj prvi stub EU uključuje:

- ✓ Carinsku uniju i jedinstveno tržište,
- ✓ Zajedničku poljoprivrednu politiku,
- ✓ Trgovinsku politiku,
- ✓ Strukturalnu politiku,
- ✓ EU državljanstvo,
- ✓ Obrazovanje i kulturu,
- ✓ Trans-Evropsku mrežu,
- ✓ Zaštitu potrošača,
- ✓ Zdravlje,
- ✓ Istraživanje i životnu sredinu,
- ✓ Socijalnu politiku,
- ✓ Politiku azila,
- ✓ Spoljne granice,
- ✓ Imigracionu politiku.

Drugi stub čini zajednička spoljna i bezbednosna politika, i to:

Spoljna politika obuhvata:

- ✓ Koordinaciju zajedničkih stavova i mera,
- ✓ Održavanje mira,
- ✓ Ljudska prava,
- ✓ Demokratiju,
- ✓ Pomoć državama-nečlanicama.

Politika bezbednosti obuhvata:

- ✓ Razorušanje,
- ✓ Finansijski aspekt odbrane,
- ✓ Dugoročni okvir evropske sigurnosti

Treći stub se tiče saradnje država u unutrašnjim poslovima kao i pravosudne saradnje u oblastima kao što su:

- ✓ Saradnja među pravnim institucijama u vezi građanskog i krivičnog prava,
- ✓ Kooperacija policije,
- ✓ Borba protiv rasizma i ksenofobije,
- ✓ Borba protiv trgovine drogama i oružjem,
- ✓ Borba protiv organizovanog kriminala,
- ✓ Borba protiv terorizma,
- ✓ Kriminalne radnje protiv dece i trgovine ljudima.

Takva je slika Unije nakon izmena uvedenih Ugovorom iz Amsterdama (1997), kojim su iz trećeg stuba u prvi stub (dakle u EZ), prebačena nadležnost nad pravosudnom saradnjom u građanskopravnim pitanjima i pitanja imigracije, viza i azila.

Najvažnija razlika među stubovima je nivo ograničavanja ovlašćenja i samostalnog odlučivanja država članica u svakoj od tih oblasti. To je istovremeno osnovni razlog zašto je uspostavljena takva struktura. Naime, države se u Mاستrihtu nisu mogle odlučiti da i nova područja zajedničkih nadležnosti podvrgnu takvom stupnju ograničenja vlasti kakav je postignut u Evropskim zajednicama. Jedino prvi stub koristi pravno obavezujuće instrumente i procedure.

Prvi stub je nadnacionalni stub. To podrazumeva nekoliko bitnih aspekata. Prvo, u političkom procesu donošenja odluka država može ostati preglasana, a da odluka ipak bude donesena i da obvezuje i državu koja se protivila njenom donošenju. U većini delatnosti koje su u području nadležnosti Evropske zajednice, članice donose odluke većinskim odlučivanjem (kvalifikovana većina je potrebna u Savetu ministara). Druge dve odlike nadnacionalnosti nalazimo u odnosu prava nastalog na evropskoj nivou s internim pravnim porecima država članica. Norme donete na nivou Unije automatski postaju sastavni deo internih pravnih poredaka članica. Takođe, u internom pravu zauzimaju hijerarhijski status viši od nacionalnog prava. Ta obeležja nadnacionalnosti su u druga su dva stuba prisutna u vrlo maloj meri ili ih uopšte nema. Saradnja država u te druge dve oblasti uspostavljena je na klasičnim metodama međudržavne saradnje. To pre svega znači da Unija u tom delokrugu (spoljna politika, unutrašnja politika i bezbednost) nije u mogućnosti da obaveže neku državu članicu na neku odluku protiv njene volje. Stoga se gotovo sve odluke o spoljnoj politici, bezbednosti, policijskoj i pravosudnoj kaznenoj saradnji donose jednoglasno, a dejstvo tih odluka u internom pravu zavisi od spremnosti država članica da ih sprovedu.

Unija uređena ovim sistemom od tri stuba prestaje da postoji kada stupi na snagu Ustavni ugovor EU, potpisan u Lisabonu 2007. godine. Ipak, zadržaće se različit stepen ograničenja nacionalnih ovlašćenja, jer će se, posebno u pitanjima iz sadašnjeg drugog stuba i dalje odlučivati jednoglasno. Promeniće se i nosilac pravnog subjektiviteta. Naime, danas Evropska Unija nije pravno lice, a obe Zajednice jesu. Ustavni ugovor ukida subjektivitet Zajednicama i dodjeljuje ga Uniji, čime ona postaje subjekat međunarodnog prava sa jačim identitetom na međunarodnoj sceni.

Organi EU

I. Legislativni organi

Savet/Evropski savet

Evropski savet prema Ugovoru o Evropskoj uniji (1992. godina) “daje smernice potrebne za razvoj EU i određuje opšte političke ciljeve EU”. Evropski savet u pravnom smislu nije telo EU, već sastanak na najvišem nivou predstavnika država članica (samit EU). Radi se o sastancima šefova država i vlada. Predsednici vlada ili država članica EU sastaju se najmanje dva puta godišnje da bi razmotrili sva pitanja od značaja za EU. Na sastan-

cima Evropskog saveta razmatraju se ključna pitanja od interesa za spoljnu, bezbednosnu i unutrašnju politiku EU, a njegovi zaključci se objavljuju u vidu saopštenja i imaju ulogu smernica za rad institucija EU.¹⁸

Savet ministara

Savet Evropske unije (EU) ili Savet ministara EU predstavlja najvažnije telo EU, koje ima zakonodavne i izvršne nadležnosti. Savet EU čini po jedan ministar iz svake države članice, i to u zavisnosti od oblasti koja se nalazi na dnevnom redu Saveta. Savet je nadležan za donošenje odluka radi ostvarivanja Ugovorom utvrđenih ciljeva, donošenje propisa, usaglašavanje ekonomskih politika država članica itd. U Savetu se odluke donose jednoglasno ili kvalifikovanom većinom (glas države je određen s obzirom na broj stanovnika). Sastanci Saveta održavaju se redovno jedanput mesečno, a po potrebi se organizuju i vanredna zasedanja, kao i nezvanični sastanci na kojima se ne donose odluke.¹⁹

¹⁸ *Bukvar evropskih integracija*, Kancelarija za pridruživanje EU, Beograd, novembar, 2006. str. 15.

¹⁹ *Bukvar evropskih integracija*, Kancelarija za pridruživanje EU, Beograd, novembar, 2006, str. 38.

Evropska komisija

Evropska komisija (EK) je najvažnija izvršna institucija EU. Evropska komisija jedina ima pravo zakonodavne inicijative; da priprema odluke Saveta EU i da ih nakon usvajanja sprovodi; da nadzire primenu odluka i drugih propisa na teritoriji država članica EU. Evropska komisija, takođe, obezbeđuje sprovođenje osnivačkih ugovora i ostvarivanje interesa EU. Članove Komisije sporazumno određuju države članice, a njihov izbor potvrđuje Evropski parlament. Mandat komesara traje pet godina. Komesari izvršavaju svoju dužnost nezavisno i u opštem interesu Zajednice. Predlog novog evropskog ustava predviđa da svaka država može imati najviše jednog predstavnika u EK. Oblasti nadležnosti komesara su: saobraćaj i energetik; konkurencija; poljoprivreda, seoski razvoj i vodoprivreda; privreda i informatičko društvo; unutrašnje tržište, poreska politika i carinska unija; istraživanja; ekonomska i monetarna pitanja; razvoj i humanitarna pomoć; proširenje; spoljni poslovi; trgovina; zaštita zdravlja i potrošača; regionalna politika; obrazovanje i kultura; budžet; pravosuđe i unutrašnji poslovi; zapošljavanje i socijalna pitanja.²⁰

²⁰ *Bukvar evropskih integracija*, Kancelarija za pridruživanje EU, Beograd, novembar, 2006, str. 11.

Evropski parlament

Evropski parlament (EP) je predstavničko telo svih stanovnika Evropske unije. Poslanici EP se biraju neposrednim glasanjem od 1979. godine, a prilikom izbora poslanika u državama članicama teži se da broj poslanika bude srazmeran udelu stanovnika te zemlje u ukupnom broju stanovnika EU. Ugovorom iz Nice (2001. godina), maksimalan broj poslanika EP nakon proširenja EU ograničen je na 732, koliko ih danas ima u EP. Poslanici se u EP grupišu zavisno od programske ili ideološke bliskosti, a ne nacionalne pripadnosti. Neka od osnovnih ovlašćenja EP su: razmatranje predloga Evropske komisije, učestvovanje u donošenju propisa EU, odlučivanje prilikom imenovanja i razrešenja Evropske komisije, pravo upita u vezi sa radom Komisije i Saveta EU, podela ovlašćenja u donošenju godišnjeg budžeta i nadzor nad njegovom primenom zajedno sa Savetom EU. Uloga EP je značajno ojačana Ugovorom iz Amsterdama (1997. godina). Sedište EP se nalazi u Strazburu (Francuska), sedište Generalnog sekretarijata je u Luksemburgu, dok se sednice komiteta održavaju u Briselu.²¹

²¹ *Bukvar evropskih integracija*, Kancelarija za pridruživanje EU, Beograd, novembar, 2006, str. 14.

Evropska centralna banka

Evropska centralna banka (ECB), osnovana 30. juna 1998. godine, nasledila je Evropski monetarni institut. Od 1. januara 1999. godine ECB je preuzela sve nadležnosti za primenu evropske monetarne politike koji je odredio Evropski sistem centralnih banaka. Glavni organi ECB su Savet i Izvršni odbor. Savet čine guverneri centralnih banaka država članica i članovi Izvršnog odbora. Savet donosi odluke jednostavnom većinom glasova članova. ECB je zadužena da upravlja količinom novca u optičaju, sprovodi menjačke poslove, nadzire i upravlja deviznim rezervama država članica i promoviše neometano delovanje platnog prometa na teritoriji EU. Sedište ECB nalazi se u Frankfurtu.²²

II. Pravosudni organi

Sud pravde evropskih zajednica

Evropski sud pravde je jedini ovlašćeni tumač odredaba osnivačkih ugovora EU. Sud je nadležan za primenu prava Zajednice i za tumačenje odredaba prava EU. Sud može da odlučuje u slučajevima

²² Bukvar evropskih integracija, Kancelarija za pridruživanje EU, Beograd, novembar, 2006, str. 13.

koje podnose države članice, institucije Zajednice, kao i pravna i fizička lica.²³

Računovodstveni sud ili Evropski finansijski sud

Evropski finansijski sud osnovan je Ugovorom o izmenama finansijskih propisa, 22. jula 1975. godine, a počeo je sa radom u oktobru 1977. godine. Ugovorom o EU (Mastriht, 1992. godina) Sud je dobio status organa EU. Evropski finansijski sud nadležan je da kontroliše prihode i troškove institucija EU, garantuje zdravo finansijsko upravljanje i omogućava Evropskom parlamentu da odobri izvršavanje budžeta. Sedište Evropskog finansijskog suda nalazi se u Luksemburgu.²⁴

Sud prve instance ili Prvostepeni sud

Ombudsman

Ombudsman (narodni advokat, zastupnik) prima žalbe građana Evropske unije (EU) kada oni smatraju da su im zajedničke ustanove ugrozile određeno pravo. Ombudsman je ustanovljen ugovorom iz Mastrihta (1992. godina) s ciljem unapređi-

²³ *Bukvar evropskih integracija*, Kancelarija za pridruživanje EU, Beograd, novembar, 2006, str. 16.

²⁴ *Bukvar evropskih integracija*, Kancelarija za pridruživanje EU, Beograd, novembar, 2006, str. 16.

vanja demokratičnosti i transparentnosti u radu zajedničke uprave. Ombudsman, samoinicijativno ili na osnovu prijave, razmatra određene slučajeve kršenja procedure u radu organa EU. On vrši i ulogu posrednika u sporu između lica koje je podnelo žalbu i optuženog organa EU. Ombudsman neometano vrši istragu, a organ pod istragom dužan je da priloži sva dokumenta neophodna za istragu. Ombudsmanu se mogu obratiti državljani EU, državljani trećih zemalja koji borave u EU, preduzeća, udruženja, kao i organizacije čije je sedište u EU.²⁵

III. Savetodani organi

Ekonomski i socijalni komitet

Ekonomski i socijalni komitet je savetodavno telo Evropske unije (EU) koje zastupa interese privrednih i socijalnih grupa iz država članica EU. Komitet je ustanovljen Rimskim ugovorom (1957. godina) i od tada zauzima značajno mesto u postupku odlučivanja u telima EU. Konsultovanje Komiteta obavezno je u slučajevima koji se neposredno tiču njegove nadležnosti. Ekonomski i socijalni komitet ima mogućnost i da samostalno objavljuje

²⁵ Bukvar evropskih integracija, Kancelarija za pridruživanje EU, Beograd, novembar, 2006, str. 28.

svoja mišljenja o pitanjima iz svoje nadležnosti. Komitet ima 222 člana, koji su podeljeni u tri grupe (radnici, poslodavci i ostali) i u punom sastavu se sastaje deset puta godišnje. Ovaj Komitet godišnje objavi, u proseku, oko 180 mišljenja.²⁶

Komitet regiona

Komitet regiona je najmlađa institucija Evropske unije (EU). Osnovan je Ugovorom iz Mاستrihta (1992. godina) kao predstavničko telo lokalnih i regionalnih vlasti država članica EU. Komitet ima 317 članova. Osnovni zadatak ovog tela je da uskladi proces odlučivanja u EU sa posebnim interesima evropskih regiona, odnosno da ga približi interesima i očekivanjima građana EU. Evropska komisija i Savet EU obavezni su da konsultuju Komitet regiona o predlozima odluka koje se primenjuju na regionalnom i lokalnom nivou. Komitet ima isključivo savetodavnu ulogu i nema mogućnosti da zaustavi ili odloži odluku Saveta, odnosno Evropske komisije. Prema odredbama Ugovora iz Mاستrihta, Komitet se konsultuje kada se donose odluke u vezi sa sledećim oblastima: ekonomska i socijalna kohezija, sveevropska mreža saobraćajne

²⁶ Bukvar *evropskih integracija*, Kancelarija za pridruživanje EU, Beograd, novembar, 2006, str. 18.

infrastrukture, zdravstvo, obrazovanje i kultura. Ugovorom iz Amsterdama, navedenim oblastima dodate su i politika zapošljavanja, životna sredina, stručna obuka i saobraćaj.²⁷

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju je međunarodni ugovor između Evropske unije (EU)* i države zapadnog Balkana*, kojim se utvrđuje program reformi koje država potpisnica treba da sprovede kako bi stekla zvanični status kandidata za članstvo u EU. SSP je zasnovan na poštovanju demokratije i ljudskih prava, vladavine prava i tržišnoj ekonomiji. Za razliku od Evropskih sporazuma - prethodne generacije sporazuma koje je EU potpisala sa državama srednje i istočne Evrope - SSP pridaje poseban značaj političkoj i ekonomskoj stabilizaciji država i regiona zapadnog Balkana u celini. Regionalna saradnja, prema tome, predstavlja uslov za sticanje statusa kandidata za prijem u EU. Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju uspostavlja se pravni okvir kojim se utvrđuju odnosi države potpisnice i EU u pitanjima slobodnog prometa ljudi,

²⁷ *Bukvar evropskih integracija*, Kancelarija za pridruživanje EU, Beograd, novembar, 2006, str. 23.

roba, usluga i kapitala, pravosuđa i unutrašnjih poslova, konkurencije, finansijske saradnje, usklađivanja zakona itd. Sprovedenjem SSP, država potpisnica počinje postepeno da usvaja *acquis communautaire** u prioritetnim oblastima i da razvija zonu slobodne trgovine sa EU. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa Srbijom je potpisan 29. aprila 2008. godine, a stupiće na snagu nakon što ga potvrde Savet ministara EU i Evropski parlament, i nakon ratifikacije u svim državama članicama.

Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju Republika Srbija je preuzela i obaveze iz naslova VII Pravosuđe, sloboda i bezbednost. Član 80. sporazuma predviđa jačanje institucija i vladavinu prava „U okviru saradnje u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova strane će posebnu važnost dati konsolidovanju vladavine prava i jačanju institucija na svim nivoima u oblasti uprave uopšte, a naročito u sprovođenju zakona i institucijama pravosuđa. Saradnja će naročito biti usredsređena na jačanje nezavisnosti sudstva i poboljšanje njegove efikasnosti, poboljšanje rada policije i drugih organa za sprovođenje zakona, obezbeđivanje odgovarajuće obuke i borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala“.

2. Pravni sistem Evropske unije

kolor

prazna

2. Pravni sistem Evropske unije

Pravo koje se donosi u okviru Evropskih zajednica dugo vremena se nazivalo „pravo Evropskih zajednica“. Nakon osnivanja Evropske unije, stupanjem na snagu Ugovora iz Maastrichta 1993. godine, uobičajio se i naziv „pravo Evropske unije“, odnosno „evropsko pravo“.²⁸ Pojam „pravnog sistema EU“ kao najvažniji svoj deo obuhvata pravo Zajednice, odnosno „komunitarno pravo“, kako ga neki autori nazivaju. Postojanje komunitarnog prava potvrđeno je presudama Suda EZ.

Nedoumica oko naziva pravnog sistema EU nije samo terminološke prirode, već proizlazi iz pravne prirode Evropske unije. Ugovorom iz Maastrichta Evropska unija je određena kao krovna konstrukcija koja počiva na Evropskim zajednicama iz kojih crpi pravni subjektivitet. Međutim, praksa, teorija i predlog Ustava Evropske unije nedvosmisleno predviđaju utapanje Evropskih zajednica u Evropsku uniju.

²⁸ R. Vukadinović, *Kako usklađivati domaće propise sa pravom Evropske unije*, Pravni fakultet u Kragujevcu, 2004, str 19.

Izvori komunitarnog prava mogu se podeliti u primarne i sekundarne, prema položaju propisa u hijerarhiji i subjektima koji ih donose. Primarni izvori imaju jaču pravnu snagu u odnosu na sekundarne izvore, a donose ih države članice i Evropske zajednice u okviru svojih ovlašćenja.

Primarni izvori razvili su se zahvaljujući Osnivačkim ugovorima, a zatim su se postepeno razvili i mnogobrojni derivativni propisi.²⁹

Primarne izvore prava stvaraju države članice EU. Primarne izvore čine: osnivački ugovori, međunarodni sporazumi Evropskih zajednica i sporazumi između država članica EU.³⁰

a) Evropska zajednica i Evropska unija su osnovane međunarodnim ugovorima, koji se uobičajeno nazivaju **Osnivački ugovori**. Osnivačkim ugovorima su uređena osnovna pitanja nastanka i rada ovih zajednica. To su:

- Ugovor o osnivanju Evropske zajednice za uglj i čelik; potpisan je u Parizu 1951. godine, a stupio je na snagu 1952. godine. Ugovor

²⁹ R. Vukadinović, N. Jovanović, V. Međak, V. Todorić, *Kako usklađivati domaće propise sa pravnim tekovinama Evropske unije*, Vlada Republike Srbije, 2004.

³⁰ R. Vukadinović, *Pravo Evropske unije*, Megatrend, Beograd, 2001.

- je zaključen na 50 godina i prestao je da važi 2002. godine;
- Ugovor o osnivanju Evropske ekonomske zajednice; potpisan je 1957. godine u Rimu, stupio je na snagu 1958. godine;
 - Ugovor o osnivanju Evropske zajednice za atomsku energiju (Evroatom); potpisan 1957. godine u Rimu, stupio je na snagu 1958. godine;
 - Ugovori o spajanju organa tri Zajednice (Konvencija o određenim institucijama koje su zajedničke Evropskim zajednicama, iz 1957. godine i Ugovor o sjedinjavanju potpisan 1965. godine, koji je stupio na snagu 1967. godine). Ugovorom iz Amsterdama sporazumi o spajanju su stavljeni van snage;
 - Jedinstveni evropski akt, kojim su izmenjeni i dopunjeni Osnivački ugovori; potpisan je 1986. godine, a stupio je na snagu 1987. godine;
 - Ugovor o osnivanju Evropske unije (Ugovor iz Mاستrihta); potpisan je 1992. godine u Mاستrihtu, a stupio je na snagu 1993. godine.
 - Ugovor iz Amsterdama; potpisan je 1997. godine u Amsterdamu, a stupio je na snagu 1999. godine;
 - Ugovor iz Nice, kojim su izmenjeni i dopunjeni Ugovori o tri zajednice i Ugovor o Ev-

ropskoj uniji; potpisan je 2000. godine u Nici i stupio je na snagu 2003. godine;

- Ugovori o pristupanju novih država članica iz 1972, 1979, 1985, 1994, 2004. i 2007. godine, kojima nije menjana sadržina Osnivačkih ugovora.³¹

b) **Međunarodni sporazumi** Evropskih zajednica su sporazumi koje Evropska zajednica na osnovu svojih ovlašćenja zaključuje sa trećim državama i međunarodnim organizacijama.

c) **Sporazumi između država članica Evropske unije** predstavljaju konvencije ili ugovore koje države članice zaključuju između sebe. Prema predmetu regulisanja i preuzetim pravima i obavezama ovi ugovori mogu biti vrlo različiti (trgovinski ugovori, ugovori o saradnji, itd).

Sekundarne (derivativne) izvore prava EU donose organi Zajednice na osnovu ovlašćenja koja su im preneti ili dodeljena od strane država članica primarnim izvorima. Sud EZ ima ovlašćenje da kontroliše zakonitost i usklađenost sekundarnih izvora sa primarnim izvorima.

³¹ R. Vukadinović, *Kako usklađivati domaće propise sa pravom Evropske unije*, str. 22.

U sekundarne izvore prava ubrajaju se: uredbe (*regulations*), uputstva (*directives*), odluke (*decisions*), preporuke i mišljenja (*recommendations, opinions*). U članu 249 izričito su navedeni ovi akti.³²

Sam naziv „derivativni izvori komunitarnog prava“ upućuje na pravnu prirodu ovih propisa. Organi Evropske unije (Parlament, Savet i Komisija) moraju imati ovlašćenje za donošenje propisa, a Sud EZ utvrđuje zakonitost, odnosno da li su organi Evropske unije kada su donosili propis postupali u skladu sa ovlašćenjima koja su im dodeljena Osnivačkim ugovorima.

Uredbe se neposredno primenjuju u svim državama članicama, što znači da je država članica obavezna da u potpunosti, bez izmena i bezuslovno primeni ovaj propis kao unutrašnji pravni akt. Nije

³² „U cilju izvršavanja svojih zadataka, pod uslovima koje predviđa ovaj Ugovor, Evropski parlament zajedno sa Save-
tom, Savet i Komisija donose uredbe, uputstva i odluke i upu-
ćuju preporuke i mišljenja.

Uredba ima opštu važnost. Ona obavezuje u potpunosti i neposredno se primenjuje u svakoj državi članici.

Uputstvo obavezuje svaku državu članicu kojoj je upućeno u pogledu ciljeva koji treba da se postignu, prepuštajući nacionalnim organima da izaberu formu i sredstva izvršenja.

Odluka je obavezna u potpunosti za one koji su u njoj imenovani.

Preporuka i mišljenje ne obavezuju.“

potrebno donošenje dodatnih propisa ili mera za unošenje uredbe u nacionalni pravni sistem. Države članice su obavezne da u potpunosti poštuju uredbe, a u slučaju nepoštovanja može biti pokrenut postupak za naknadu štete protiv države ili pojedinca pred nacionalnim sudom.

Uredbe su opšti pravni propisi koje donose organi zajednice (Savet ili Komisija, obično uz učešće Parlamenta), kojima se unifikuje materija koja je obuhvaćena propisom.³³

Uputstva su opšti propisi kojima se vrši harmonizacija, usklađivanje, prava država članica. Ona obavezuju države članice u pogledu cilja, ali ne i u pogledu načina realizacije i implementacije u unutrašnje zakonodavstvo. Države članice su slobodne da izaberu najprimereniju formu i sredstvo njihovog unošenja u nacionalno zakonodavstvo. Implementacija uputstava u nacionalni pravni sistem države članice je obavezna, mada su se mnoge države članice često trudile da izbegnu ovu obavezu. U cilju rešavanja ovog problema Sud EZ razvio je dva načela: načelo odgovornosti države zbog neimplementiranja uputstava i načelo vertikalnog neposrednog dejstva uputstva.³⁴

³³ R. Vukadinović, *Kako usklađivati domaće propise sa pravom Evropske unije* str. 28.

³⁴ *Ibidem*, str. 29.

Uputstva po pravilu nemaju neposrednu primenu, ali pod određenim uslovima imaju neposredno dejstvo. Pojedinaac se može pozvati na njih pred domaćim sudovima ako su ispunjene sledeće pretpostavke: da država članica nije unela uputstvo u sopstveni pravni sistem u propisanom roku, da su odredbe uputstva dovoljno jasne, neuslovljene i precizne i da uputstvo daje određena prava državljanima države članice.³⁵

Odluke su administrativni akti koji se donose u pogledu pojedinačnih slučajeva i svojim sadržajem obavezuju donosioca i adresata. Odluke imaju neposredno dejstvo za adresata. Adresati mogu biti države, pravna i fizička lica (pojedinci).³⁶

Preporuke i mišljenja su pravno neobavezujući akti. Prilikom tumačenja nacionalnih propisa sudovi moraju uzeti u obzir mišljenja i preporuke kojima se daju smernice za tumačenje pojedinih akata. Uprkos neobavezujućoj prirodi, preporuke i mišljenja Saveta i Komisije imaju značajan politički uticaj.

³⁵ R. Vukadinović, N. Jovanović, V. Međak, V. Todorić, *Kako usklađivati domaće propise sa pravnim tekovinama Evropske unije*, str.12.

³⁶ R. Vukadinović, *Kako usklađivati domaće propise sa pravom Evropske unije* str. 30.

Presude Suda EZ imaju veliki značaj za tumačenje prava EU, kao i za sprovođenje njenih pravnih načela. Značaj pojedinih sudskih presuda se ogleda i u uticaju koji one imaju na pravac razvoja pravnog sistema Evropske unije.

Postoji veliki broj značajnih odluka Suda EZ, ali mogu se istaći one kojima je utvrđeno načelo nadređenosti komunitarnog prava: u svojoj presudi u predmetu broj 6/64 *Costa v ENEL*, Sud EZ ocenio je da odredba koja za izvor ima pravo EU ima prednost nad zakonskom odredbom države članice; u presudi u predmetu broj 11/70 *Internationale Handelgesellschaft*, Sud EZ potvrdio je da odredbe prava EU imaju prednost i nad ustavnim odredbama država članica.

Opšta pravna načela sadrže opšta shvatanja pravde i pravičnosti kojima se regulišu odnosi između ljudi u jednoj zajednici.³⁷ U pravu EU razvijena su sledeća načela: načelo autonomije, načelo nadređenosti prava EU, načelo neposredne primene, načelo neposrednog dejstva, načelo proporcionalnosti, načelo odgovornosti države zbog povrede prava EU, načelo fleksibilnosti i načelo supsidijar-

³⁷ D. Nikolić, *Uvod u sistem građanskog prava*, Pravni fakultet, Novi Sad, 2004, str. 106.

nosti.³⁸ Opšta pravna načela primenjuju se prilikom tumačenja nejasnih propisa EU i u popunjavanju pravnih praznina. Sud EZ nametnuo se kao neprikosnoveni tumač opštih pravnih načela koja važe u Evropskoj uniji, i na taj način je stvarao i usmeravao razvoj prava EU.

³⁸ R. Vukadinović, *Kako usklađivati domaće propise sa pravom Evropske unije* str. 26.

prazna

3. Sud pravde EU

kolor

prazna

3. Sud pravde EU

Organizacija i nadležnost

Evropski sud pravde i Prvostepeni sud predstavljaju pravosudne organe Evropske unije. Evropski sud pravde osnovan je 1952. godine kao Sud pravde Evropske zajednice za uglj i čelik, a 1958. godine stupanjem na snagu Ugovora o osnivanju Evropske ekonomske zajednice i Evropske zajednice za atomsku energiju postao je zajednički sud te tri zajednice. Pravnu osnovu za ove organe predstavljaju Ugovori o osnivanju Evropske zajednice za uglj i čelik, Evropske ekonomske zajednice i Evropske zajednice za atomsku energiju, Ugovor o EU, Statut, Pravilnik o postupku Evropskog suda pravde, kao i Osnivački akt i Pravilnik o postupku Prvostepenog suda. Ugovornu osnovu čine: član 46. Ugovora o Evropskoj uniji, član 220 – 245 Ugovora o Evropskoj zajednici i Protokol o Statutu suda pravde.

Evropski sud pravde čine 27 sudija i 8 opštih pravobranilaca (*Advocates General*) koje zajedničkim sporazumom imenuju vlade država članica na

period od šest godina. Članovi suda su lica čija je nezavisnost izvan svake sumnje i koji ispunjavaju uslove za izbor u najviše pravosudne funkcije po nacionalnim propisima ili su istaknuti pravnici priznate stručnosti. Sastav suda se delimično menja svake tri godine, ali postoji mogućnost ponovnog imenovanja. Predsednika Evropskog suda pravde biraju sudije između sebe na period od tri godine. Dužnost pravobranilaca po Ugovoru iz Nice je da potpuno nezavisno i nepristrasno, javno predstave obrazložene završne predloge o predmetima koji, u skladu sa Statutom Suda pravde zahtevaju njihovo učešće. Reč je o vrsti pravne ekspertize, u kojoj pravobranilac nepristrasno i nezavisno procenjuje sva stručna i pravna pitanja i Evropskom sudu pravde daje konkretan, ali neobavezujući predlog odluke.

Nadležnost Evropskog suda pravde je jasno definisana može biti u formi donošenja odluke o prethodnom pitanju i različitim kategorijama postupaka.

- ***Odluke o prethodnom pitanju***

Evropski sud pravde saraduje sa sudovima svih država članica. Kako bi se obezbedila efikasna i jednoobrazna primena i tumačenje komunitarnog prava, nacionalni sudovi mogu, a u određenim slu-

čajevima i moraju, da se obrate Evropskom sudu pravde da im da tumačenje komunitarnog prava.

Odluka Evropskog suda pravde ne predstavlja samo mišljenje, već ima formu presude. Nacionalni sud, kojem je odluka upućena, vezan je datim tumačenjem. Takođe, ova odluka je obavezujuća i za druge nacionalne sudove koji mogu imati isti problem, odnosno slučaj.

Kroz ovaj postupak svaki građanin Evropske unije može na posredan način zahtevati tumačenje odredbi komunitarnog prava koje se odnose na njega. Iako zahtev može uputiti samo nacionalni sud, sve stranke u postupku, države članice i evropske institucije, mogu zahtevati od nacionalnog suda da se obrati Evropskom sudu pravde za tumačenje.

- ***Tužba zbog neispunjenja preuzetih obaveza***

Evropski sud pravde ispituje postojanje kršenja prava Zajednice ponašanjem država članica. Tužbu može podneti Komisija EU ili država članica. U praksi najveći deo tih postupaka predstavlja nesprovođenje, zakasnelo ili neregularno sprovođenje uputstava (*Directive*) u nacionalno pravo. Država članica može da se osudi na plaćenje paušalnog iznosa ili prinudnu naplatu. Ovim postupkom ESP utiče na implementaciju komunitarnog prava u nacionalne pravne sisteme na jednoobrazan način.

- ***Tužba za poništaj***

Tužbom za poništaj podnosilac zahteva da se oglasi ništavom neka mera (uputstvo, pravilnik ili odluka) koju je donela institucija EU. Na ovaj način se omogućava neposredno sudsko preispitivanje pravnih akata organa Zajednice prema merilima nadređenog prava

- ***Tužba za neispunjenje preuzetih dužnosti***

Ovom tužbom se omogućava preispitivanje u slučaju da institucije Zajednice ne ispune preuzete dužnosti. Tužba se može podneti samo kada se instituciji uputi zahtev da deluje. Nadležnost u ovim slučajevima je podeljena između Evropskog suda pravde i Prvostepenog suda.

- ***Žalbe***

Evropski sud pravde odlučuje samo po žalbi na pravna pitanja iz odluka Prvostepenog suda. Ukoliko je žalba osnovana i prihvatljiva, Evropski sud pravde stavlja van snage odluku Prvostepenog suda. U slučajevima u kojima je to moguće Evropski sud pravde će sam odlučiti o predmetu, dok u ostalim slučajevima Sud mora da vrati predmet Prvostepenom sudu koji je vezan odlukom Evropskog suda pravde doneteom u postupku po žalbi.

- **Revizija**

U izuzetnim slučajevima odluke Prvostepenog suda donete u žalbenom postupku na odluke Tribunala za državne službenike EU mogu biti predmet revizije Evropskog suda pravde.

Odlukom Saveta, od 24. oktobra 1988. godine, osnovan je **Prvostepeni sud**. Razlog za njegovo osnivanje je preopterećenje Evropskog suda pravde i sve veći broj tužbi. Prvostepeni sud čini 27 nezavisnih sudija, iz svake države članice po jedan. Prvostepen sud može odlučivati samo o pravnim pitanjima ali ne i o činjeničnim. 1993. godine je započelo proširenje nadležnosti Prvostepenog suda, i to se nastavlja Ugovorom iz Nice, koji predviđa i jačanje pravnog položaja i prenošenje dodatnih nadležnosti. Prvostepeni sud je jednostepena instanca za sve neposredne tužbe fizičkih i pravnih lica. Protiv njegovih odluka moguće je u roku od dva meseca podneti pravni lek Evropskom sudu pravde koji je ograničen na pravna pitanja.

Nadležnost Prvostepenog suda:

- direktne tužbe fizičkih ili pravnih lica protiv institucija Zajednice;
- tužbe država članica protiv Komisije EU;
- tužbe država članica protiv Saveta, ali samo u oblasti državnih pomoći, dampainga;

- tužbe za naknadu štete prouzrokovane delovanjem institucija Zajednice ili delovanjem njenih zaposlenih;
- tužbe po osnovu ugovora koji ma se izričito predviđa nadležnost Prvostepenog suda;
- tužbe koje se odnose na komunitarni žig;
- žalbe, ograničene na pravna pitanja, protiv odluka Tribunala za državne službenike EU.

Uloga Suda u razvoju komunitarnog prava

Odluke Evropskog suda pravde imaju veliki uticaj na razvoj komunitarnog prava. Nadležnost Evropskog suda pravde i Prvostepenog suda je obavezujuća za sporove iz domena komunitarnog prava, a odluke koje donosi su obavezujuće i konačne. Evropski sud pravde odlučuje u sporovima između država članica, između EU i država članica, između institucija, između pojedinca i EU, daje mišljenje o međunarodnim sporazumima i donosi odluke o prethodnom pitanju, što je od izuzetne važnosti za jedoobrazno tumačenje komunitarnog prava.

Evropskom sudu pravde je dato ovlašćenje da u poslednjoj instanci kontroliše primenu prava Zajednice, da tumači i razvija pravo Zajednice koje postea-

je obavezno za sve države članice. Evropski sud pravde u tumačenju polazi od doslovnog teksta, sistematike, kao i smisla i svrhe propisa. Razvoj prava Zajednice koji još nije okončan, nameće potrebu da se praznine u regulativi dopune radom Evropskog suda pravde. Prilikom popunjavanja pravnih praznina Evropski sud pravde polazi od zajedničkih vrednosti sadržanih u opštim pravnim i ustavnim načelima država članica, i uz poštovanje ciljeva Zajednice, razvija opšta pravna načela Zajednice.

Evropski sud pravde je veoma važan faktor i pokretačka sila u procesu evropskih integracija. Opšta pravila svojstvena komunitarnom pravnom poretku je stvorio i razvio Evropski sud pravde u postupku tumačenja i primene komunitarnog prava, nezavisno od nacionalnih poredaka. Tu spadaju načelo supsidijarnosti (član 5), načelo solidarnosti (član 10), nediskriminacije po osnovu državljanstva (član 12), načela slobode prometa robe, kretanja lica, pružanja usluga i kretanja kapitala. Osim ovih, Evropski sud pravde je razvio i specifična načela: direktne primene, direktnog dejstva i nadređenosti komunitarnog prava, načelo korisnog efekta normi.

Kada je u pitanju princip zaštite ljudskih prava i poštovanje opštih pravila međunarodnog prava, Evropski sud pravde je u svojoj praksi zauzeo stav da sve mere koje usvajaju organi Zajednice i države

članice moraju biti u skladu sa standardima ljudskih prava. Evropski sud pravde je svoju praksu zasnovao na shvatanju da "osnovna ljudska prava garantovana Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, kao rezultatu ustavnih tradicija koje su zajedničke državama članicama, predstavljaju opšte principe komunitarnog prava". Unija je ovo shvatanje prihvatila obavezavši se Ugovorom da "poštuje osnovna prava koja su garantovana Evropskom konvencijom o očuvanju ljudskih prava i osnovnih sloboda, iz 1950. godine, i koja proističu iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama, kao opšta pravna načela Zajednice". Na ovaj način Evropski sud pravde je svojom delatnošću popunjavao pravnu prazninu u komunitarnom zakonodavstvu, stvorio opšta pravna načela i ukazao na neophodnost regulisanja ove oblasti.

Osnivačkim ugovorima nije rešen međusobni odnos između unutrašnjih propisa i komunitarnog prava. Princip nadređenosti prava EU nacionalnim pravima država članica i načelo neposrednog dejstva ne proizlaze iz odredaba osnovnih ugovora, nego iz odluka Evropskog suda pravde.

Presuda od 15. jula 1964. godine u slučaju *Costa v ENEL* (slučaj 6/64) definiše komunitarno pravo kao nezavisni pravni sistem koji ima primat nad nacionalnim pravnim odredbama. Sud je zauzeo

stav da je “prioritet komunitarnog prava potvrđen odredbama člana 189. Ugovora o osnivanju formulacijom da su pravila obavezujuća i direktno primenljiva u svim državama članicama. Ovakva odredba, koja nije ničim uslovljena, bi ostala bez značenja ako bi država mogla jednostrano poništiti njeno dejstvo putem legislativnih mera kojima bi se priznala superiornost nad komunitarnim pravom”. Sud je stao na stanovište da je on nadležan da odlučuje o svim pitanjima koja se odnose na primenu prava Zajednice, bez obzira da li se radi o sporovima koji se pred njim rešavaju ili o njima odlučuju nacionalni sudovi.

U slučaju *Simmenthal* (slučaj 106/77) Evropski sud pravde je definisao direktnu primenu kao potpunu i jednoobraznu primenu propisa komunitarnog prava u svim državama članicama od momenta stupanja na snagu pa sve dok su na snazi. Takve odredbe predstavljaju direktan izvor prava i obavezni su za sve adresate, subjekte komunitarnog prava, bez obzira da li su u pitanju države članice ili pojedinci. Ovim je Evropski sud pravde dao odgovor na pitanje da li Osnivačke ugovore, ali i sekundare izvore komunitarnog prava, koji su priznati u državama članicama, automatski primenjuju nacionalni sudovi odnosno da se na njih mogu pozivati pojedinci i drugi subjekti.

Ugovorom o osnivanju nije određeno koje njegove odredbe imaju direktno dejstvo. Evropski sud pravde je prvi put bio pozvan da se izjasni o direktnoj primeni u slučaju *Van Gend en Loos* iz 1963. godine (slučaj 26/62). U pitanju je bilo tumačenje odredbe 12. Ugovora o osnivanju u kontekstu slobode prometa robe. Država članica je samoinicijativno podigla visinu carine. Postavilo se pitanje da li je primarno pravo Zajednice i da li se može neposredno primenjivati u državama članicama. Evropski sud pravde je zauzeo stanovište da pravo Evropske zajednice ima direktno dejstvo, što je izveo iz cilja i svrhe Osnivačkih ugovora, a cilj je stvaranje zajedničkog tržišta. U ostalim slučajevima Evropski sud pravde je zauzimao stav i u pogledu direktnog dejstva ostalih članova, kojima su regulisane osnovne slobode na kojima se temelji Zajednica. Ugovorom o osnivanju nije određeno koje njegove odredbe mogu direktno stvarati prava i obaveze pojedincima, već se Sud u nizu slučajeva konkretno izjašnjavao o pojedinim odredbama. U početku je Sud pravde pod direktnim dejstvom ugovornih odredbi priznavao tzv. vertikalno dejstvo, odnosno prava pojedinaca prema državi. Počev od slučaja *Belgische radio en televisie v SABAM*, Sud je priznao da su odredbe Ugovora o osnivanju sposobne da izmene i prava pojedinaca između sebe, tzv. horizontalno dejstvo.

Jedna od velikih zasluga Suda je i princip da se Osnivački ugovori ne smeju tumačiti rigidno već u svetlu integracije i ciljeva samih Ugovora. Ovaj princip omogućava Zajednici da donosi propise i u oblastima za koje ne postoje specifične odredbe u Ugovoru o osnivanju.

Ne slažu se svi pravni teoretičari sa stanovištem da Evropski sud pravde učestvuje na aktivan način na stvaranje komunitarnog prava. Jedan broj njih smatra da je uloga Evropskog suda pravde tehnička i da Sud prosto primenjuje odredbe ugovora i pravila formulisana od strane država članica. Stone i *Caporaso* su radili istraživanje slučajeva iz oblasti slobode prometa roba i socijalne politike i utvrdili, da Sud u ovim oblastima ne sledi stanovišta jurisprudencije najmoćnijih država. Neke od najmoćnijih država su u većini slučajeva imale težnje u suprotnosti sa odlukama Suda. *Stephan Leibfreid* smatra da je Sud preuzeo aktivnu ulogu u izgradnji osnove za efikasno konstituisanje evropske politike.

Proces evropskih integracija je veoma dinamičan i promene koje su neophodne lakše je sprovesti kroz Sud, nego kroz Parlament ili Savet, kada njihovo ostvarivanje mnogo više zavisi od političkog konsenzusa.

prazna

4. Značaj trećeg stuba evropske unije za jačanje međunarodne pravosudne saradnje

kolor

prazna

4. Značaj trećeg stuba evropske unije za jačanje međunarodne pravosudne saradnje

1. „Treći stub“ – osnov pravosudne saradnje država-članica EU

Evropske zajednice, proistekle iz razvoja međunarodne saradnje u Evropi, novog kvaliteta međunarodnih odnosa nakon Drugog svetskog rata i specifičnih ekonomsko-političkih prilika tokom hladnog rata, 1992. godine razvile su se daleko izvan očekivanja svojih osnivača i prerasle u Evropsku uniju, jedinstvenu organizaciju država koje po prvi put pojedine unutrašnje funkcije poveravaju nadnacionalnom telu.³⁹

Evropska unija počiva na tri «stuba», odnosno tri grupe poslova (nadležnosti) koji čine njenu os-

³⁹ Više o Maastritskom sporazumu (*Maastricht Agreement, Treaty of Maastricht*), kojim je osnovana EU, na internet adresi: http://europa.eu/scadplus/treaties/maastricht_en.htm (16.02.2009); tekst sporazuma može se naći na internet adresi: <http://www.eurotreaties.com/maastrichttext.html> (16.02.2009).

novnu funkcionalnu strukturu. Prvi stub čine evropske zajednice koje su postojale u vreme stvaranja Evropske unije: Evropska zajednica za uglj i čelik, Evropska ekonomska zajednica i EUROATOM. Prvi stub je zadržao osnovnu karakteristiku zbog koje su evrointegracije i započele – to je oblast ekonomske saradnje i zajedničkog tržišta, pojačana predstojećom monetarnom unijom, koja je zvanično počela da funkcioniše stvaranjem Evropske centralne banke 1998. godine, kao i uvođenjem evra kao zajedničke valute 2002. godine.⁴⁰ Odluke u prvom stubu su vezane za četiri osnovne slobode na kojima se zasnivaju odnosi u Evropskoj uniji, i one se po pravilu donose prostom većinom, dok je kvalifikovana većina izuzetak. Ovo je slučaj zato što kod ekonomskih pitanja postoji visoka saglasnost država-članica, kao i konsenzus o prebacivanju značajnog broja ranijih ovlašćenja država, na nadnacionalni nivo.

Kada je međutim reč o drugom i trećem stubu Evropske unije, situacija je drugačija. Ohrabrene izuzetnim uspehom ekonomskih integracija, drža-

⁴⁰ Do sada je 16 država prihvatilo evro kao zvaničnu valutu. Više o Evropskoj centralnoj banci i monetarnoj uniji EU: <http://www.ecb.int>, http://europa.eu/institutions/financial/ecb/index_en.htm (16.02.2009).

ve-članice su kroz Mاستrihtski i kasnije sporazume proširile oblast integracija stvarajući tvorevinu bez presedana, entitet koji se u literaturi najčešće označava kao «organizacija *sui generis*». Drugi stub je uključio u nadležnosti organa Evropske unije zajedničku bezbednosnu i spoljnu politiku (*Common Foreign and Security Policy*⁴¹) a treći pravosudnu i policijsku saradnju (*Justice and Home Affairs*⁴²). Zašto je došlo do ovakve podele, neobične za funkcionisanje jedne međunarodne organizacije? U vreme potpisivanja Mاستrihtskog sporazuma, rešenja koja je taj dokument sadržao bila su revolucionarna i podrazumevala su odricanje država od značajnog broja poslova koji su do tada bili u njihovoj isključivoj nadležnosti. Spoljni poslovi, odbrana, unutrašnji poslovi i pravosuđe su baza na kojoj se funkcionisanje države, zamišljene u klasičnom smislu, zasnivalo. Otuda se izmenama ovog tipa moralo pristupiti jako pažljivo, pa je za mnoga pitanja iz drugog i trećeg stuba bio predviđen poseban način donošenja odluka u okviru novoobrazovanih tela Evropske unije, koji je po pravilu podrazumevao

⁴¹ Više na internet adresi: http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/intro/index.htm (16.02.2009).

⁴² Više na internet adresi: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/intro/fsj_intro_en.htm (16.02.2009).

konsenzus ili jednoglasnost, odnosno kvalifikovanu većinu za pojedina pitanja. Tako je jedna nadnacionalna organizacija dobila kvazi-državne, konfederalne nadležnosti, ali sa jako ograničenim dometom odlučivanja o konkretnim pitanjima iz prethodno precizno definisanih oblasti.

Zašto je uopšte došlo do nastanka trećeg stuba? Slobode na kojima se Evropska unija zasniva, podrazumevaju slobodan protok ljudi i kapitala, brisanje državnih granica i potpunu ekonomsko-monetarnu uniju, koja je dovela do stvaranja pojma «evropskog državljanstva»⁴³. Da bi ostvarili prava koja su dobili, državljani članica Evropske unije mogli su nesmetano da putuju teritorijom EU, da se

⁴³ Ovaj pojam je po prvi put upotrebljen u Mاستrihtskom sporazumu. Evropskim državljaninom se smatra svako ko je državljanin neke od zemalja-članica EU. Prema Rimskom ugovoru, evropsko državljanstvo se sastoji iz niza prava koje državljanin ima, među kojima su najvažnija: pravo da ne bude diskriminisano bez obzira na to gde se nalazio na teritoriji EU; pravo da se slobodno kreće, nastani i zapošljava; pravo da glasa na izborima za Evropski parlament, kao i na lokalnim izborima države-članice EU u kojoj ima prebivalište; pravo na zaštitu u diplomatsko-konzularnom predstavništvu bilo koje države-članice EU, kada se nalazi u trećoj državi; itd. Više o konceptu evropskog državljanstva na internet adresi: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/citizenship/fsj_citizenship_intro_en.htm (16.02.2009).

nastane i zaposle tamo gde žele ili gde ih ekonomski interes ili privatni poslovi dovedu. Međutim, oni su svoja prava mogli i da zloupotrebe – prostor bez granica i kontrola bio je pogodno tlo za najrazličitije oblike ilegalnih aktivnosti, a posebno za promet narkotika, šverc, trgovinu ljudima i sl. Nesmetan promet kapitala omogućio je, sa druge strane, finansijske malverzacije i pranje novca. Jednostavno rečeno, države Evropske unije su morale da se ujedine kako bi se sprečile navedene ali i mnoge druge zloupotrebe i razvoj organizovanog kriminala unutar njihovih granica. Otuda je policijska i pravosudna saradnja postala ne samo realnost, nego i nužnost kako bi se omogućilo da prvi stub funkcionise onako kako je zamišljen i da se obezbede veća prava i potpuna sigurnost svih državljana EU gde god se oni nalazili na teritoriji država-članica.

Zbog svega rečenog, ne čudi što je kao zvaničan cilj aktivnosti u okviru trećeg stuba postavljeno «stvaranje prostora slobode, bezbednosti i pravde za sve»⁴⁴. Pod ovom neodređenom i širokom floskulom, našlo se na samom početku dosta pitanja od

⁴⁴ *The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union*, http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/doc/hague_programme_en.pdf (16.02.2009), str. 1.

značaja za Evropsku uniju. Za odlučivanje o njima je bio potreban konsenzus, odnosno jednoglasnost, što nije predstavljalo neki problem kada je EU imala 12, odnosno 15 država-članica. Međutim, sa povećanjem na 25, pa zatim i 27 članica, počela su da se postavljaju pitanja efikasnosti i svrsishodnosti održavanja takvog načina odlučivanja. Još ugovorom iz Nice, koji je stupio na snagu 2003. godine, odlučeno je da se za većinu pitanja jednoglasnost ukine i da se o njima odlučuje kvalifikovanim većinom.⁴⁵ Pojedina pitanja su izmeštena iz trećeg u prvi stub, pre svega da bi se o njima moglo odlučivati na jednostavniji način i prostom većinom glasova.

Koje aktivnosti danas spadaju pod treći stub? U pitanju je i dalje grupa raznovrsnih ovlašćenja, među kojima se nalaze kako one od izuzetne važnosti za pravosudnu i policijsku saradnju, tako i one koje se ne bi mogle uopšte svrstati u ove dve oblasti, ali su smeštene pod treći stub da bi se sačuvala jednoglasnost pri odlučivanju (kao što su, npr. proširenje EU ili odnosi sa drugim državama i organizacijama). Treći stub danas obuhvata sledeća pitanja: azil, imigracija, policijska saradnja, prava deteta, terorizam,

⁴⁵ *Nice Treaty*, videti: ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/nice_treaty (16.02.2009), eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12001C/pdf/12001C_EN.pdf (16.02.2009).

saradnja carinskih organa, suzbijanje organizovanog kriminala, proizvodnja i promet narkotika, pravosudna saradnja u krivičnim i građanskim stvarima, osnovna ljudska prava, zaštita podataka o ličnosti, državljanstvo EU, sloboda kretanja, proširenje EU, odnosi sa drugim državama i organizacijama.

Osnovni dokument Evropske unije koji se bavi pitanjima trećeg stuba je tzv. Haški program, koji je usvojio Savet 2004. godine.⁴⁶ On postavlja ciljeve razvoja trećeg stuba u periodu 2005-2010. godine. Iako je reč o deklarativnom, političkom a ne operativnom dokumentu, značajno je primetiti nekoliko njegovih karakteristika, na osnovu kojih se može zaključiti kakav značaj Evropska unija pridaje pojedinim pitanjima u periodu njegove realizacije.

Prvi deo dokumenta bavi se migracionom politikom, drugi jačanjem bezbednosti, treći deo je posvećen jačanju pravosudne saradnje, a poslednji međunarodnoj saradnji. Prva tri dela predstavljaju tri fokusa aktivnosti u periodu koji je u toku. Njima se, međutim, prilazi iz različitih uglova: migraciona politika i pitanje azila prema Haškom programu zahtevaju poštovanje međunarodnih instrumenata i standarda, ali je generalno upotrebljen ton koji na-

⁴⁶ *The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union, loc.cit.*

javljuje restriktivnu politiku naseljavanja radnika iz trećih zemalja na prostore Evropske unije. Kada je reč o drugoj i trećoj komponenti, naglasak je na osnaživanju unutrašnjih kapaciteta država-članica, ali i saradnji sa državama-nečlanicama.

U tom smislu, kao osnovni ciljevi Haškog programa navedeni su garantovanje osnovnih ljudskih prava, proceduralnih prava i pristup pravosuđu svakog pojedinca; regulisanje migracija i pitanja azila u skladu sa međunarodnim instrumentima; jačanje Europol-a i Eurojust-a kao glavnih potencijala za borbu protiv transnacionalnog kriminala; proširenje saradnje između država-članica na međusobnom priznavanju sudskih odluka kako u građanskim, tako i u krivičnim stvarima; kao i uklanjanje svih zakonskih i pravosudnih prepreka za rešavanje transnacionalnih sporova u oblastima građanskog, a naročito porodičnog prava.⁴⁷

Konačno, treba reći da Lisabonski sporazum donosi neke novine kada je reč o daljem razvoju ove oblasti delovanja Evropske unije.⁴⁸ Osnovna

⁴⁷ *Ibidem*, str. 6.

⁴⁸ Lisabonski sporazum (*Lisbon Treaty*) kao ugovor kojim se menjaju osnivački ugovori EU, odbačen je na referendumu u Republici Irskoj 13. juna 2008. godine. Međutim, od njegove konačne implementacije se ipak nije odustalo, u postojećem ili izmenjenom obliku koji će imati u vidu i razloge

ideja Lisabonskog sporazuma jeste dalja evolucija Evropske unije i stvaranje originalne, kvazi-federalne strukture. Bez ulaženja u pojedinosti izmena koje ovakav pristup nužno nosi, treba ukazati na interesantne promene koje će biti aktuelne kada je reč o pravosudnoj i policijskoj saradnji.⁴⁹

Najpre, odustaje se od jednoglasnosti u gotovo svim oblastima; o velikoj većini pitanja će se odlučivati kvalifikovanom većinom, a odluke će imati formu (i naziv) jednak klasičnim aktima EU koji postoje u okviru prvog stuba. Na osnovu sporazuma će se takođe uvesti i Evropski tužilac, koji će biti nadležan za pokretanje i vršenje istraga za određena krivična dela protiv EU, a moći će i da se pojavi kao tužilac pred nacionalnim sudovima država-članica. Logična posledica ovakvog rešenja je i proširenje nadležnosti Evropskog suda pravde na mnoga pitanja koja se tiču pravosudne i policijske saradnje. Konačno, predviđa se i osnivanje stalnog

z bog kojih su građani Irske odbili da ga potvrde. Tekst sporazuma može se naći na internet adresi: http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.htm (16.02.2009).

⁴⁹ Detaljnija analiza izmena u okviru pravosudne i policijske saradnje, prema Lisabonskom sporazumu: Aleksandra Čavoški, *Saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova prema ugovoru iz Lisabona*, Evropsko zakonodavstvo, broj 25-26/08, str. 7-12.

odbora za unutrašnju bezbednost Saveta, koji će koordinisati saradnju nacionalnih organa država-članica u oblasti bezbednosti.

Treći stub je, dakle, od izuzetne važnosti za funkcionisanje Evropske unije. Ali, on je značajan i za države koje se nalaze na njenim tzv. spoljnim granicama, jer je suzbijanje transnacionalnog kriminala, kao jedan od najvažnijih preduslova poštovanja ljudskih prava i stvaranja prostora bezbednosti i slobode, odavno prevazišlo regionalne, lokalne i državne podela. Otuda su pojedine aktivnosti i programi Evropske unije usmereni ne samo ka državama-članicama, nego i prema trećim državama. U nastavku rada će biti više reči i o takvim aktivnostima.

2. Policijska saradnja

Policijska saradnja je prepoznata u okviru Evropske unije kao jedan od najvažnijih preduslova za funkcionisanje trećeg stuba. Zajedničko tržište, koje briše administrativne, birokratske i druge formalne barijere među državama-članicama, pogodno je tlo za razvoj organizovanog kriminala. Zbog toga su razmena informacija i iskustava, kao i sprovođenje zajedničkih policijskih istraga i akcija, od ključnog značaja za sprečavanje zloupotreba garantovanih sloboda.

Kao što je to odavno primećeno, ako se organizovani kriminal protera iz jednog regiona u kome ima poseban interes za delovanje, u ovom slučaju Evropske unije, on će se smestiti tamo gde može mirnije da operiše, u neposrednoj blizini tog regiona. Zato je fokus organa Evropske unije i na još dvema stvarima: zaštiti tzv. spoljnih granica EU, kao i saradnji sa državama u njenom okruženju.

Da bi se ovakvi ciljevi suprotstavljanja kriminalu ostvarili, različiti organi Evropske unije pokrenuli su čitav niz programa i osnovali veliki broj specijalizovanih institucija koje se bave različitim oblicima prevencije, otkrivanja, suzbijanja i gonjenja prekršilaca zakona. Na ovom mestu će biti reči o nekima od njih, kao i o nekim specifičnim oblicima saradnje među državama-članicama pod okriljem Evropske unije.

2.1 EUROPOL – Evropski policijski ured⁵⁰

Europol je osnovan Konvencijom o osnivanju Evropskog policijskog ureda, koja je stupila na snagu 1999. godine, nakon što je ratifikovana od

⁵⁰Internet prezentacija EUROPOL-a: <http://www.europol.europa.eu> (16.02.2009). Više o EUROPOL-u u: Aleksandra Čavoški, *Evropski policijski ured – EUROPOL*, Evropsko zakonodavstvo broj 5/2003, Beograd, str. 14-19.

strane svih država-članica Evropske unije.⁵¹ Sadašnji status Europol-a bi od 1. januara 2010. godine mogao biti promenjen. Evropska komisija je u aprilu 2008. najavila da će Europol postati agencija Evropske unije, čime će se obezbediti uslovi da se njegove aktivnosti finansiraju iz budžeta EU, a sama organizacija će postati operativnija i efikasnija, bez potrebe da se traži saglasnost država-članica za svaku pojedinačnu izmenu Konvencije.⁵² Ova najava je zapravo potvrda da će Europol postati jedan od oslonaca policijske saradnje država-članica, ali i operativno telo koje je zamišljeno kao podrška aktivnostima budućeg Evropskog tužioca.

Ipak, sadašnji status Europol-a je još uvek takav da on predstavlja ugovorno telo nastalo međunarodnim ugovorom zatvorenog tipa, koji je ograničen samo na zemlje koje su članice Evropske unije.⁵³

⁵¹ Tekst Konvencije može se naći na internet adresi: <http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=legalconv> (16.02.2009).

⁵² Izvor: http://ec.europa.eu/cyprus/news/europol_en.htm (16.02.2009).

⁵³ To, međutim, ne znači da države-nečlanice ne mogu saradivati sa Europol-om. Naprotiv, Europol ima sporazume o saradnji sa nizom država koje su od značaja za bezbednost i suzbijanje kriminaliteta kako u Evropi, tako i u svetu (npr. SAD, Rusija, Kanada, Kolumbija, Australija, Norveška, Is-

Europol ne može vršiti istražne radnje, niti hapsiti prestupnike. On je zamišljen kao telo koordinacije između različitih policijskih službi u državama-članicama, koje uključuju i carinu, pograničnu policiju, žandarmeriju i sve ostale agencije, organizacije ili jedinice koje se bave suzbijanjem kriminaliteta i gonjenjem počinitelja krivičnih dela. Europol u tom smislu pravi baze podataka na osnovu informacija koje od pomenutih institucija dobija, učestvuje u bržoj i efikasnijoj razmeni informacija između nacionalnih organa, pomaže istrage na nacionalnom nivou, a posebno učestvuje u istragama koje se tiču međunarodnih krivičnih dela. On dakle nije operativan u smislu terenskog rada, ali pruža tehničku podršku i podatke neophodne za njegovo unapređenje. Efikasniji rad nacionalnih policijskih službi Europol podstiče i programima edukacije, a poslednjih godina se obrazuju i različiti programi koji služe analitičkoj obradi podataka koje Europol

land, Švajcarska). Takođe, postoji tendencija da se saradnja uspostavi sa svim državama koje se smatraju kandidatima, ili budućim kandidatima za članstvo u EU. Od zemalja u regionu, Europol ima ugovore o saradnji sa Hrvatskom, Bosnom i Hercegovinom, Albanijom, Moldavijom, Turskom i Makedonijom. Srbija nema institucionalizovanu saradnju sa ovim uredom. Izvor: <http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=facts&language=en> (16.02.2009).

prikuplja u cilju razvijanja novih strategija suzbijanja pojedinih oblika kriminaliteta, kao i proceni različitih kriminalnih pretnji u pojedinim državama i regionima u okviru Evropske unije.

Međutim, prema Konvenciji Europol se ne angažuje kod svih krivičnih dela izvršenih na teritoriji neke od država-članica. To uostalom ne bi bilo ni moguće, niti celishodno. Nadležnost Europol-a je ograničena samo na one oblike organizovanog međunarodnog kriminalnog delovanja koje ima posledice po jednu ili više država-članica. Kriminalno delovanje dakle ne mora imati transnacionalni karakter prema svojim efektima, ali mora imati međunarodnu komponentu – nacionalne organizovane kriminalne grupe su ostale u domenu nacionalnih policijskih službi, što je očekivano i sasvim logično rešenje. Međutim, kada takve grupe imaju bilo kakav «međunarodni element» u svom delovanju – npr. angažuju kriminalce iz različitih država, izvode finansijske transakcije iz jedne države u drugu, i sl. one automatski dobijaju međunarodnu kvalifikaciju koja ih dovodi u fokus Europol-a. Obzirom na razvijenost međunacionalnog kriminala, povezanost kriminalnih grupa i slobode kretanja ljudi i kapitala koje važe u Evropskoj uniji, jasno je da će svaki ozbiljniji zločinački poduhvat moći da se podvede pod nadležnost Europol-a.

Osim kvalifikacije dela kao međunarodnog, potrebno je da ono ima naročit značaj za Evropsku uniju. Drugim rečima, neće svaki oblik kriminaliteta, čak iako je organizovan i poseduje međunarodni element, biti od značaja za Europol. Krivična dela koja se na opisani način vrše moraju pripadati jednoj od sledećih grupa: terorizam, trgovina drogom, trgovina ljudima, ilegalna imigracija, ilegalna trgovina nuklearnim materijalima, krađa vozila, falsifikovanje sredstava plaćanja, pranje novca.

Da bi Europol bio što efikasniji, svaka država je organizovala posebnu nacionalnu kancelariju Europol-a na svojoj teritoriji. Istovremeno, Europol ima i svoje centralne organe, a na njegovom čelu se nalazi Direktor.

Europol se finansira iz doprinosa koje svaka od država-članica uplaćuje na godišnjem nivou. Pomenutim izmenama položaja Europol-a, finansiranje bi prešlo na budžet Evropske unije, a pripadnici Europol-a bi se smatrali službenicima EU.

2.2 OLAF – Evropska kancelarija za borbu protiv finansijskih prestupa⁵⁴

OLAF je osnovan 1999. godine, kao nezavisno telo Evropske komisije koje ima za cilj prevenciju i

⁵⁴ Internet prezentacija OLAF-a: http://ec.europa.eu/anti_fraud/index_en.html (16.02.2009).

istraživanje finansijskih prevara, odnosno zaštitu finansijskih interesa Evropske unije. OLAF je reorganizovan 2006. godine, ali je zadržao samostalan status i ostao telo koje može sprovoditi kako spoljne tako i unutrašnje istrage povodom dela iz svoje nadležnosti, ali i povodom svakog drugog kršenja propisa Evropske unije koje se može dovesti u vezu sa ugrožavanjem njenih finansijskih interesa. Polazeći od činjenice da se EU finansira novcem poreskih obveznika, zadatak OLAF-a je da spreči njegovo korišćenje u svrhe za koje nije namenjen budžetom. Otuda su primarna dela za koja je OLAF zainteresovan prevara i korupcija. Naravno, u izvršavanju svojih nadležnosti, OLAF se mora oslanjati i na organe država-članica, sa kojima uspostavlja redovnu saradnju. Sa druge strane, jedan od ciljeva je i pospešivanje međusobne saradnje država-članica posredstvom OLAF-a, pre svega na polju finansijskog kriminala i korupcije. Osim ovih aktivnosti, kancelarija se bavi i analizom pomenutih krivičnih dela i istraživanjem novih načina njihove buduće prevencije.

OLAF pri vršenju unutrašnje kontrole ima ovlašćenja da pregleda sva dokumenta, komunikaciju i sve podatke sa kojima rade organi Evropske unije, bez prethodne najave. Takođe, kancelarija može usmeno ili pismeno zatražiti bilo koji dokument ili

iskaz od službenika Evropske unije, bez obzira na to u kojem organu rade. Pri vršenju spoljne kontrole, OLAF može direktno sarađivati sa policijom, tužilaštvima i drugim nacionalnim organima koji se bave prevencijom, otkrivanjem i gonjenjem za neki finansijski prekršaj ili krivično delo iz nadležnosti kancelarije.

Na čelu OLAF-a nalazi se Direktor, koji rukovodi istragama. Direktora bira Evropska komisija na period od pet godina. Ista osoba se može izabrati najviše dva puta. Rad Direktora i njegovih službenika kontroliše Nadzorni komitet, koji se bira na tri godine zajedničkom odlukom Evropske komisije, Saveta i Evropskog parlamenta. Isto lice takođe može biti samo dva puta birano za člana Nadzornog komiteta. Direktor kancelarije podnosi izveštaj Nadzornom komitetu, a komitet obaveštava najmanje jednom godišnje Evropsku komisiju, Savet i Evropski parlament o istragama i rezultatima do kojih je došao OLAF. Kao što se vidi, široka ovlašćenja OLAF-a su neminovna da bi on valjano vršio svoje dužnosti spoljne, ali i unutrašnje kontrole. Sa druge strane, tako zamišljen organ mora se nalaziti pod lupom drugog, takođe nezavisnog organa sa ciljem pravilnog vršenja svojih nadležnosti.

OLAF je zanimljiv i po još jednoj svojoj aktivnosti, programu izrade baze podataka *CIS (Customs*

Information System). CIS je operativna baza nastala koordinacijom aktivnosti različitih nacionalnih organa i institucija EU, sa ciljem da se na jednom mestu nađu sve informacije koje bi mogle imati značaj za odbranu spoljnih granica Evropske unije od ulaska nepoželjnih lica ili pošiljki. CIS koriste sve carinske i slične službe država-članica EU, a on pre svega služi da se brзом proverom nekom licu, prevoznom sredstvu ili pošiljci uskrati ulazak na teritoriju Evropske unije, ili da se takva lica ili pošiljke zadrže, odnosno uhapsе. CIS je tokom svog korišćenja pokazao izvesne slabosti, pa je trenutno u izradi i komplementarna FIDE baza podataka, koja bi sadržala isključivo podatke o ličnostima.

2.3 Ostale institucije, programi i službe od značaja za policijsku saradnju

Organi Evropske unije razvili su široku praksu saradnje između različitih policijskih i srodnih službi, sve u cilju suzbijanja transnacionalnog kriminala, unifikacije policijskog postupanja i zaštite prava građana u prekrivičnom postupku. Na vešćemo samo neke najznačajnije.

*CEPOL (European Police College)*⁵⁵ počeo je sa radom 2006. godine, sa ciljem približavanja

⁵⁵ Izvor: <http://www.cepoleuropa.eu/> (16.02.2009).

mehanizama rada i razmene iskustava visokih policijskih službenika povodom određenih pitanja. Drugim rečima, CEPOL teži da unapredi saradnju policija različitih zemalja uvodeći određene standarde policijskog delovanja sa jedne strane, odnosno pospešujući kontakte između policijskih organizacija preko individualnih i grupnih susreta njihovih šefova, direktora i sl. U tu svrhu, CEPOL organizuje 80 do 100 različitih kurseva, seminara i obuka širom Evropske unije svake godine.

*Chiefs' Task Force*⁵⁶ ima sličan koncept, samo što je zaživeo ranije (2000. godine) – u pitanju je godišnji skup «šefova policije», pod kojima se podrazumevaju osobe koje su na visokim funkcijama u policijskim strukturama u svojim zemljama. Cilj ovakvih okupljanja jeste da oni u neformalnoj atmosferi podeli svoja iskustva u suzbijanju kriminala i ostvare kontakte na lokalnom nivou koji će im biti od značaja u daljem radu.

Mreže za saradnju među državama-članicama, ustanovljene sa ciljem da se što lakše, konkretnije i neposredno razmenjuju informacije od značaja za prevenciju i suzbijanje pojedinih

⁵⁶ Izvor: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/police/chief/fsj_police_task_force_en.htm (16.02.2009).

oblika kriminaliteta.⁵⁷ *European Network on Crime Prevention* se uglavnom bavi tzv. «urbanim kriminalom», koji se vezuje za mlađu populaciju, dela vezana za narkotike i sl.⁵⁸ Osim pomenutih, postoji niz *ad hoc* programa koje EU finansira u zemljama članicama i nečlanicama. Cilj ovakvog postupanja jeste pre svega da se uniformišu zakonska regulativa i operativne procedure prilikom sprečavanja, otkrivanja i kažnjavanja dela vezanih za organizovani kriminal.

Konvencija o uzajamnoj saradnji carinskih službi (1997)⁵⁹ ima za cilj rešavanje određenih situacija kada je neophodno zajedničko delovanje pograničnih organa dveju ili više država-članica, kao npr.

⁵⁷ Postoje: *European Crime Prevention Network* (EUCPN, internet adresa: <http://www.eucpn.org>, 16.02.2009); *URBACT* (internet adresa: <http://www.urbact.org>, 16.02.2009); *European Forum for Urban Safety* (EFUS, internet adresa: <http://www.fesu.org/fesu>, 16.02.2009).

⁵⁸ Urbani kriminal je vezan za relativno novu teoriju kriminaliteta, koja povezuje socijalno-ekonomske elemente sa izvršenjem teških krivičnih dela. Kada je reč o prostoru Evropske unije, urbani kriminal podrazumeva puteve trgovine ljudima, drogom i prevoza ilegalnih imigranata sa jedne strane, i uticaj ekonomskih činilaca i urbane sredine na organizovanje kriminalnih grupa, sa druge strane.

⁵⁹ Izvor: <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l33051.htm> (16.02.2009).

u slučajevima potere za počiniocima krivičnog dela, kontrolisanih pošiljki, tajnih operacija, zajedničkih istražnih timova. U pitanju je saradnja u prevenciji i otkrivanju krivičnih dela koja su povezana sa prometom narkotika i drugim zabranjenim supstancama, i švercom. Ovaj dokument takođe predviđa osnivanje nacionalnih centara za koordinaciju napora carinskih službi, kao i slanje oficira za vezu u svaku državu, koji bi se prevashodno bavili saradnjom sa organima države u koju su upućeni, na onim slučajevima koji su od značaja za obe zemlje. Konvencija još uvek nije stupila na snagu, ali su je države koje su je ratifikovale, potpisivanjem deklaracija o prihvatanju Konvencije u odnosima sa drugim državama koje su učinile isto, praktično uvele u pravni život.

*Mirovne policijske snage EU*⁶⁰ – Evropska unija trenutno ima oko 5000 policajaca (iz svih država-članica) koji su posebno trenirani da učestvuju u mirovnim operacijama EU u bilo kom kriznom području u svetu, od čega njih 1400 spadaju u snage za brzo delovanje. Do sada su ove snage učestvovala u dve operacije, u Bosni i Hercegovini (EUPM,

⁶⁰ Izvor: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/police/peacekeeping/fsj_police_peacekeeping_en.htm (16.02.2009.)

2003) i Makedoniji (PROXIMA, 2003)⁶¹, dok je treća misija na Kosovu i Metohiji (EULEX) otpočela nedavno.⁶²

3. Saradnja u krivičnim stvarima

Saradnja u krivičnim stvarima u okviru trećeg stuba u širem smislu podrazumeva i prethodno opisanu saradnju policijskih i srodnih službi. Međutim, najčešće se pod ovim izrazom podrazumeva njegov uži domašaj, koji pre služi da označi saradnju pravosudnih organa država u prekrivičnim i krivičnim postupcima za dela koja imaju određeni internacionalni element.

Aktivnosti Evropske unije, pre svega Evropske komisije koja uglavnom inicira i nadgleda sprovođenje programa u ovoj oblasti, kreću se u četiri osnovna pravca: ujednačavanje krivičnog zakonodavstva država-članica; razvijanje instrumenata uzajamnog priznanja sudskih odluka; unapređenje me-

⁶¹ Za detaljnu analizu ove dve, kao i nekih drugih vojno-policijskih misija EU, videti: Frederik Naert, *ESDP in Practice: Increasingly Varied and Ambitious EU Security and Defence Operations*, u: *European Security Law*, New York, 2007, str. 61-101.

⁶² Videti: <http://www.eulex-kosovo.eu/> (16.02.2009).

hanizama saradnje između država-članica, ali i sa organima i službama EU; razvijanje odnosa sa zemljama-nečlanicama. Kao što se može primetiti, stvaranje jedinstvenog evropskog krivičnogpravnog područja, ma koliko to nerealno zvučalo još pre samo dvadesetak godina, jedan je od ambicioznih ciljeva razvoja trećeg stuba. Sve pomenute aktivnosti se odvijaju kako bi se što više unifikovala pravila krivičnog prava i izgradila praksa priznavanja najrazličitijih, pre svega sudskih, odluka po sistemu automatizma – dakle, bez obzira na činjenicu u kojoj državi-članici je odluka u pitanju doneta. Da bi se postigao ovakav stepen koherentnosti, Evropska komisija je otpočela niz programa i donela, u saradnji sa drugim organima EU, nekoliko važnih odluka. Neke od ovih aktivnosti ćemo detaljnije analizirati.

3.1 Saradnja u krivičnim stvarima i uzajamno priznanje sudskih odluka

Kada je reč o saradnji u krivičnim stvarima, osnovu saradnje trebalo bi da čini Konvencija o pružanju uzajamne pomoći između država-članica u krivičnim stvarima (2000) sa dodatnim Protokolom o pranju novca i finansijskim prevarama (2001). Ova konvencija nije međutim još uvek stupila na snagu – samo tri države su je ratifikovale (Španija, Danska i

Portugal).⁶³ Za stupanje na snagu potrebno je najmanje osam ratifikacija. Ipak, njen značaj je nesumnjiv, jer sadrži neka progresivna rešenja kada je reč o saradnji u prekrivičnom i krivičnom postupku kod međunarodnih krivičnih dela.⁶⁴ Konvencija u tom smislu sadrži konkretne instrumente pravosudne i

⁶³ I kod ove Konvencije postoji mogućnost da države potpišu posebnu deklaraciju da će je primenjivati u odnosima sa drugim državama koje su je ratifikovale i pre njenog formalnog stupanja na snagu.

⁶⁴ «Konvencija ima za cilj da unapredi saradnju u krivično procesnoj materiji između država članica, kao i da obezbedi da se ova vrsta saradnje ostvaruje na brz i efikasan način u skladu da osnovnim načelima nacionalnih prava država članica i ljudskim pravima i načelima utvrđenim Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, potpisanom 4. novembra 1950. godine u Rimu. Ova Konvencija ujedno predstavlja i dopunu Evropske konvencije o međusobnoj pomoći u krivičnim stvarima od 20. aprila 1959. godine i ostalih konvencija EU iz ove oblasti. Neke od njih su Konvencija o postepenom ukidanju kontrole na zajedničkim granicama od 19. juna 1990. godine i to odredbe koje regulišu uzajamnu pomoć u krivičnim stvarima i Ugovor o ekstradiciji i uzajamnoj pomoći u krivičnim stvarima između Kraljevine Belgije, Luksemburga i Kraljevine Holandije od 27. juna 1962. godine, koji je izmenjen Protokolom od 11. maja 1974 (Beneluks Ugovor). » - Aleksandra Čavoški, *Konvencija o pružanju uzajamne pomoći između država članica u krivičnim stvarima*, Evropsko zakonodavstvo, broj 3/2003, Beograd, str. 9.

policijske saradnje: pronalaženje i vraćanje stvari koje su povezane sa izvršenjem nekog krivičnog dela; lociranje, zadržavanje i izručenje osoba koje su povezane sa izvršenjem nekog krivičnog dela; saslušanje osoba putem telefonske i video konferencije; pravila o kontrolisanim pošiljkama; formiranje zajedničkih istražnih timova; uređivanje zahteva za presretanje i prisluškivanje telekomunikacija; izvršavanje međunarodnih prikrivenih istraga.⁶⁵

Uzajamno priznavanje sudskih odluka takođe nailazi na nemali otpor u državama-članicama, pa za sada ne postoji jedinstveni akt koji bi regulisao ovo pitanje, već je donet čitav niz odluka koje par-

⁶⁵ Pri tome, Konvencija garantuje čitav niz olakšica za državu koja traži pomoć, imajući u vidu njeno procesno zakonodavstvo: «Kada je reč o procesnim pravilima prilikom izvršenja zahteva za pružanje uzajamne pomoći, Konvencija obavezuje državu članicu da se pridržava formalnosti i procedure koje izričito navede država članica koja je uputila zahtev, osim ukoliko drugačije nije uređeno ovom Konvencijom i pod uslovom da takve formalnosti i procedure nisu protivne temeljnim načelima prava države članice kojoj je zahtev upućen Država članica kojoj je zahtev upućen postupiće po zahtevu za pružanje pomoći u najkraćem roku, imajući na umu što je više moguće proceduralnu zastarelost ili druge zastarelosti na koje ukaže država članica koja upućuje zahtev.», *Ibidem*, str. 10. Videti takođe: Član 4. Konvencije o pružanju uzajamne pomoći između država-članica u krivičnim stvarima.

cijalno uređuju ovu oblast. Među najvažnijim odlukama ovog tipa su one kojima su uspostavljeni Evropski nalog za hapšenje i Evropski nalog za pribavljanje dokaza, kao i program od 24 mere za implementaciju odluka o uzajamnom priznanju odluka u krivičnim stvarima.⁶⁶

3.2 European Arrest Warrant i European Evidence Warrant

Evropski nalog za hapšenje (EAW) uspostavljen je Okvirnom odlukom Saveta koja je usvojena 2002, a počela da važi od 2004. godine u svim državama-članicama Evropske unije.⁶⁷ Svrha EAW jeste da

⁶⁶ Program implementacije se odnosi na osnovna procesna i materijalna pravila koja se moraju uzimati u obzir prilikom ocene da li se neka sudska odluka jedne države-članice može prihvatiti u drugoj državi-članici. Svoje mesto su tu našla pravila kao što su *ne bis in idem*, pravila o pribavljanju dokaza i individualizaciji krivične sankcije, pravila o oduzimanju imovine počinioca, i sl. Ovaj dokument može se naći na internet adresi: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2001:012:0010:0022:EN:PDF> (16.02.2009).

⁶⁷ Više o Evropskom nalogu za hapšenje: Aleksandra Čavoški, *Evropski nalog za hapšenje*, Evropsko zakonodavstvo, broj 9-10/2004, str. 17-20; takođe, na Internet stranama: <http://euowarrant.net> (16.02.2009.) i http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/criminal/extradition/fsj_criminal_extradition_en.htm (16.02.2009).

zameni odredbe o ekstradicionim procedurama, kao i ekstradicionu praksu zemalja-članica EU. Prema Okvirnoj odluci, EAW je odluka doneta od strane sudske vlasti države-članice, sa ciljem da druga država-članica uhapsi i izruči određenu osobu. Do primene ovakvog sistema će doći kada je neko lice okrivljeno ili osuđeno u jednoj državi-članici, a sumnja se da se nalazi na teritoriji neke druge države-članice. EAW se izdaje samo za određena krivična dela, pod precizno definisanim uslovima i strogo propisanoj proceduri koja teži da u potpunosti zaštiti pojedinca i njegova prava u postupku. Međutim, sama svrha postojanja EAW jeste u tome da se organi jedne države mogu direktno obraćati nadležnim organima druge države, bez postojanja duge i neizvesne procedure ekstradicionog postupka koja je išla preko matičnih ministarstava država. Otuda je najveća vrednost EAW upravo u tome što je procedura izručenja pojednostavljena i daleko brža, kao i što je gotovo potpuno lišena «političkog faktora» pri odlučivanju – u primeni ovog instrumenta učestvuju pre svega sudske vlasti država. Takođe, dozvoljeno je izručenje domaćih državljana, što predstavlja veliku prekretnicu i eliminaciju problema koji je u praksi često onemogućavao ekstradicioni postupak. Uspostavljeni sistem, međutim, ima i određenih mana. Prvi problem nastaje zbog neupućenosti nadležnih organa

i nepravilne primene EAW na slučajeve u kojima je necelishodna njegova primena (najčešće su to slučajevi zanemarivog značaja koji ne spadaju u one za koje se EAW može raspisati). Drugi problem je daleko ozbiljniji, i tiče se upliva politike u sprovođenje EAW, koji je iako značajno smanjen, i dalje prisutan i predstavlja, kako se pokazalo u nekoliko slučajeva u praksi, korišćenje EAW za političke manipulacije, kao i nepostupanje država u dobroj veri, kada se uglavnom naopakim tumačenjem odredbi Okvirne odluke, izbegava izručenje domaćih državljana.

Evropski nalog za prikupljanje dokaza (EEW) je takođe novina u praksi država-članica EU.⁶⁸ EEW je, poput EAW, odluka doneta od strane sudske vlasti države-članice, sa ciljem da druga država-članica pribavi i dostavi određene dokaze od značaja za krivični postupak koji je u toku. Objekat traženja mogu biti predmeti, dokumenti i podaci, za koje se opravdano smatra da se nalaze u nekoj od država-članica. Kao i EAW, ovaj nalog ima za cilj da značajno olakša proceduru dostav-

⁶⁸Za sada ne postoji adekvatna praksa, obzirom da je EEW uveden u pravni život tek u 2007. godini. Više u: Gavin Irwin, *The European Evidence Warrant: An Introduction*, http://www.ecba.org/extdocserv/conferences/potsdam2007/8_Potsdam2007.pdf (16.02.2009).

ljanja različitih dokaza i samim tim veću efikasnost i uprošćavanje krivičnog postupka koji je u toku pred nacionalnim sudom jedne od članica EU. Međutim, osnovni nedostatak ovog postupka je u njegovim mnogobrojnim izuzecima, koji osim opravdanih izuzetaka svojstvenih opštim principima krivičnog postupka, naglašavaju tradicionalno prisutnu arbitrarnost zamoljene države kada je reč o ispunjenju EEW i dostavljanju dokaza.⁶⁹ Konzistentna praksa još ne postoji i postoje mnoge nedoumice kako će se EEW primenjivati u praksi. Ipak, treba reći da se ovde pre svega radi o operativnom, a ne političkom instrumentu, koji bi trebalo da olakša postupanje sudova u krivičnim postupcima, njihovu veću efikasnost i skraćivanje rokova za pribavljanje dokaza. U tom smislu, EEW nosi istu novinu kao i EAW – direktno obraćanje sudova nadležnim vlastima druge države, bez birokratizovane centralizovane procedure preko nadležnih ministarstava.

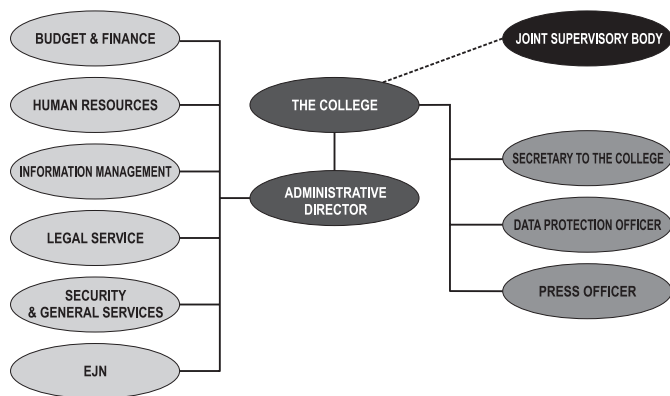
⁶⁹ Videti naročito član 3, stav 2. Okvirne odluke. Različita ograničenja se javljaju i u članovima 6a, 11(2), 15. Verovatno najveći nedostatak u pomenutim rešenjima jeste ostavljanje mogućnosti da zamoljena država arbitrarno odlučuje o važnosti traženih dokaza u postupku.

3.3 EUROJUST i European Judicial Network

Eurojust je telo Evropske unije uspostavljeno 2002. godine odlukom Saveta, sa ciljem da se poveća efikasnost nacionalnih organa koji se bave gonjenjem počinitelaca određenih krivičnih dela sa međunarodnim elementom i krivičnih dela vezanih za organizovani kriminal.⁷⁰ Sedište Eurojust-a je u Hagu. On pre svega služi kao koordinator različitih napora na nacionalnim nivoima, kroz davanje stručne podrške i informacija pravosudnim organima država. Eurojust ima 27 članova, po jednog iz svake države-članice. Način funkcionisanja ovakvog sistema je jednostavan: kada želi da dođe do neke informacije, dokumenta ili mu je potrebna bilo kakva asistencija u oblasti pravosuđa u nekoj zemlji, organ jedne države-članice stupa u kontakt sa predstavnikom druge države u Eurojust-u. Predstavnik ima obavezu da u najkraćem roku asistira molioocu i uputi ga na nadležni organ u svojoj zemlji.

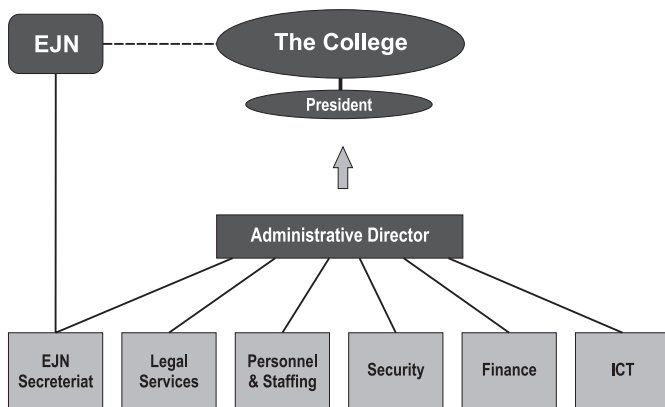
⁷⁰ Okvirna odluka kojom je osnovan Eurojust, može se naći na Internet adresi: http://www.eurojust.europa.eu/official_documents/Eurojust_Decision/1_06320020306en00010013.pdf (16.02.2009). Za više informacija, videti internet prezentaciju Eurojust-a na internet adresi: <http://www.eurojust.europa.eu> (16.02.2009); takođe, videti: Aleksandra Čavoški, *Osnivanje Eurojusta u cilju jačanja borbe protiv transnacionalnog kriminala*, Evropsko zakonodavstvo, broj 4/2003, str. 18-22.

Osoba koja se bira na poziciju u Eurojust-u mora pripadati pravosuđu ili policiji u državi iz koje se bira. Svaki član može imati i svog pomoćnika ili zamjenika. Takođe, kolegijum Eurojust-a, koji čini svih 27 predstavnika, ima podršku u administrativnom osoblju (videti slike 1 i 2). Kolegijum ima predsednika i dva zamjenika predsednika, koji se biraju između postojećih članova. Na čelu administrativnog osoblja se nalazi direktor. Od 2005. godine, jedna od novina su eksperti pri zajedničkim istražiteljskim timovima (*Joint Investigation Teams*, JIT) zamišljeni kao konkretna podrška državama-članicama u pojedinim slučajevima. Mreža eksperata JIT se takođe sastoji od po jednog predstavnika svake države-članice.



Slika 1: Organizaciona struktura Eurojust-a

Administrative Structure



Slika 2: Organizaciona struktura Eurojust-a (2)

European Judicial Network (Evropska pravosuдна mreža, EJNI) nastala je 1998. zbog potrebe da se u pojedinim slučajevima jednostavno i efikasno uspostavi saradnja između pravosudnih vlasti dve ili više zemalja-članica.⁷¹ Eurojust u vreme osnivanja EJNI-a nije postojao, pa je EJNI imala i nadlež-

⁷¹ Više o EJNI-u: Aleksandra Čavoški, *Evropska pravosuдна mreža*, Evropsko zakonodavstvo, broj 6/2003, str. 21-23. Zvanična internet prezentacija EJNI-a može se naći na internet adresi: <http://www.ejn-crimjust.europa.eu/> (16.02.2009).

nosti koje su kasnije prešle na ovo telo. Međutim, vremenom je Eurojust dobijao na važnosti u odnosu na druga slična tela, pa se sada EJNI najčešće pominje kao organ koji asistira Eurojust-u (videti sliku 2).⁷² Organizacija EJNI-a je takva da omogućava efikasniji rad od Eurojust-a. Osim centralnog organa, svaka članica ima predstavnike u EJNI-u, kao kontakt osobe (*contact point*), koje su na raspolaganju sve vreme. Međutim, broj tih predstavnika nije ograničen kao kada je reč o Eurojust-u, pa tako 27 država-članica trenutno ima oko 250 predstavnika. Takođe, oni se nalaze «na terenu», odnosno u državi koju predstavljaju, za razliku od Kolegijuma, čiji su članovi stacionirani u Hagu. Otuda danas EJNI predstavlja operativniji mehanizam uspostavljanja pravosudne saradnje, komplementaran sa Eurojust-om. EJNI predstavnik kome stigne odgovarajući zahtev, može obezbediti kontakt sa odgovarajućim pravosudnim organom druge zemlje, ali isto tako može obezbediti i informacije, dokumente (naročito prevode zakona i drugih propisa) i sl. – dakle sve ono što je potrebno da bi se neka procesna radnja obavila na adekvatan način.

⁷² EJNI ima svoj sekretarijat, ali cela organizacija funkcioniše kao deo Eurojust-a i finansira se iz njegovog budžeta.

4. Budućnost međunarodne pravosudne saradnje u Evropi

Od nastanka Evropske unije 1992. godine, treći stub i nadležnosti te novoformirane strukture smatrane su izuzetno značajnim. Međutim, razvoj Evropske unije i njen put ka kvazi-federalnoj tvorevini, koja je bila osnova Evropskog ustava i potom pretočena u Lisabonski sporazum, daju trećem stubu čak i primat u odnosu na ostale nadležnosti. Ekonomske nadležnosti su veoma dobro učvršćene i razvijene, zajednička spoljna i bezbednosna politika funkcionišu u granicama realnih mogućnosti EU, tako da se može konstatovati da oblasti policijske i pravosudne saradnje poseduju najveće neiskorišćene potencijale. Ulaganja Evropske unije i mnogobrojne nove aktivnosti, programi i tela, svedoče u prilog ovom zaključku. Predviđena modifikacija trećeg stuba takođe označava njegovo stalno evoluiranje i uklapanje u novu strukturu EU.

Ipak, uspeh koji je postignut na ovom polju je diskutabilan. Nesumnjivo je da su mnogi novi instituti značajno doprineli poboljšanju policijske i pravosudne saradnje između država-članica. Takođe, doneti dokumenti i praksa organa unije su umnogome izmenili tradicionalno shvatanje ovih nadležnosti kao isključivog i neotuđivog prava države.

Tradicionalno krivično pravo je pretrpelo mnoge izmene – naročito uvođenjem EAW i EEW. Izmena će biti još, posebno kada počne da funkcioniše institucija Evropskog tužioca. Vidljivi su, sa druge strane, i otpori država ka ovakvoj praksi. Iako se o EEW još ne može govoriti u smislu stvaranja određene prakse, (zlo)upotreba EAW u pojedinim slučajevima nas upozorava da neće biti tako jednostavno izmeniti viševjekovna pravila koja određuju krivičnopravnu materiju kao nešto što je neodvojivo od pojma same suverenosti države.

Za Srbiju, kao zemlju koja nije daleko odmakla na putu pridruživanja evropskoj porodici naroda, beneficije od ovakvog razvoja događaja ipak mogu biti višestruke. Najpre, Srbija se može na vreme pripremiti za sve izmene koje će uslediti i rešiti mnoge dileme preuzimajući gotova rešenja koja nastanu u okviru Evropske unije, a koja će u svakom slučaju predstavljati pravce razvoja zakonodavstva i međunarodne saradnje u narednim decenijama. Potom, Srbija može imati velike koristi od činjenice da se nalazi na tzv. spoljnim granicama EU, čime se kvalifikuje kao relevantan partner unije u mnogim programima i projektima koji se realizuju u vezi jačanja nacionalnih kapaciteta za borbu protiv terorizma, organizovanog kriminala, korupcije i sl. Srbija se nesumnjivo nalazi na evropskim i

evro-azijskim putevima trgovine droge, trgovine ljudima, na putu ilegalnih imigranata ka EU. Sve ove okolnosti mogu doprineti da se kroz razvoj partnerskog odnosa sa Evropskom unijom otvore vrata edukaciji, obuci, značajnim sredstvima, pristupu različitim bazama podataka koje postoje, kao i sličnim programima koji mogu u velikoj meri povećati efikasnost, spremnost i profesionalnost policijskih i pravosudnih organa.

5. Evropski nalog za hapšenje

kolor

prazna

5. Evropski nalog za hapšenje

Međunarodna pravna pomoć u krivičnim stvarima, označava pomoć koju pravosudni i drugi nadležni organi jedne države ukazuju pravosudnim i drugim organima druge države povodim ili u vezi sa izvršenim krivičnim delima, a na osnovu međunarodnih ugovora ili domaćeg zakonodavstva. Suzbijanje kriminaliteta sa elementom inostranosti, posebno organizovanog kriminala i terorizma, bilo bi nezamislivo bez pravne pomoći među državama.

Mnoge mere su preduzete poslednjih godina kako bi se olakšao pravosudnim organima postupak međunarodne pravne pomoći. Postojeći propisi u oblasti međunarodne pravne pomoći u krivičnim stvarima se međusobno veoma razlikuju i predstavljaju mozaik međunarodnih i EU instrumenata. Osnov regulisanja predstavlja Konvencija Saveta Evrope o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima iz 1959. godine, i Protokoli iz 1978. i 2001. godine. Na nivou Evropske unije Konvencija iz 1959. godine je dopunjena Šengenskom konvencijom iz 1990. godine i Konvencijom EU o među-

narodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima iz 2000. godine⁷³ i Protokolom iz 2001. godine⁷⁴.

U skladu sa Ugovorom iz Amsterdama⁷⁵ i zaključcima Evropskog Saveta iz Tamperea iz 1999. godine, na nivou Evropske unije preduzet je niz mera kako bi se poboljšali uslovi za ostvarivanje međunarodne pravne pomoći u praksi. Cilj ovih mera je da se prevaziđu razlike kontinentalnog i anglo-saksonskog pravnog sistema, usvajanjem pristupa koji bi omogućio najšire moguće tumačenje nacionalnog prava i procedure za sprovođenje međunarodne pravne pomoći.

Svrha svih ovih mera je poboljšanje efikasnosti i dužine trajanja pravosudne saradnje, unapređenje principa uzajamnog priznavanja između pravosudnih sistema država članica, kao i omogućavanje

⁷³ Convention of 29 May 2000 on Mutual Legal Assistance in Criminal Matters between the Member States of the European Union, OJ C 197, 12.07.2001.

⁷⁴ Council Act of 16 October 2001 establishing, in accordance with Article 34 of the Treaty of European Union, the Protocol to the Convention on Mutual Legal Assistance in Criminal Matters between the Member States of the European Union, OJ C 326, 21.11.2001.

⁷⁵ Član 29. Ugovora uvodi kao cilj EU da se obezbedi građanima visok nivo sigurnosti u oblasti slobode, bezbednosti i pravde.

prekogranične istrage i podizanja optužnice uspostavljanjem direktnog kontakta između sudija i tužilaca država članica.

Godine 1997. godine objavljen je projekat *Corpus Juris*, kojim je predloženo vertikalno rešavanje problema međunarodne prevare koja utiče na budžet Evropske zajednice. *Corpus Juris* je promovisao ideju evropskog javnog tužioca koji bi istraživao i procesuirao budžetske prevare, kao što je određeno u posebnom evropskom zakoniku, u skladu sa paketom jednoobraznih pravila o postupku i dokazima. Deo ove šeme bi bio i „evropski nalog za hapšenje“, koji bi važio širom Evrope, i koji bi zamenio postupak ekstradicije u oblasti budžetskih prevara. Projekat *Corpus Juris* je loše primljen u Velikoj Britaniji, gde ga je euroskeptična štampa očekivano predstavila kao tajnu zaveru Brisela koja bi dovela do ukidanja anglosaksonskog prava, i njegove zamene omrznutim izumom koji se zove „Napoleonski sistem“.⁷⁶

Iako je moguće da britanska Vlada nije delila ove ideje, ona se protivila ideji Evropskog javnog tužioca gotovo isto koliko i nacionalistička štampa.

⁷⁶ Spencer, J.R., ‘*The Corpus Juris project – has it a future?*’ (1999) 2 Cambridge Yearbook of European Law, 355, 357-358.

Međutim, Vlada je bila dovoljno realna da prihvati da je međunarodni kriminal u Evropi istinski problem, i da vidi da ukoliko bi Evropski javni tužilac bio politički neprihvatljiv, morao bi se pronaći neki drugi pravno rešenje. Kao alternativa „vertikalnom“ rešenju uobičajenom paketu pravila kojima centralno upravlja nova Evropska tužilačka agencija, britanska Vlada je promovisala „horizontalno“ rešenje „uzajamnog priznanja“: da mišljenje da bi krivični sudovi država članica u budućnosti trebalo automatski da priznaju i sprovode odluke drugih sudova. Kako je Ministar unutrašnjih poslova objasnio u izjavi koja je zvanično osudila Corpus Juris, predlog rešenja Vlade je uključivao „rad ka ukidanju procesa ekstradicije između država članica tako da se nalozi za hapšenje sprovode direktno“.⁷⁷ O ovoj opštoj temi, Vlada Velike Britanije je podnela predlog za diskusiju Savetu Ministara u Briselu u martu 1999. godine. Ideju je Evropski Savet prihvatio sa entuzijazmom u oktobru 1999. godine u Tampereu. Savet u Tampereu je preporučio „uzajamno priznanje“ kao jedan od opštih zaključaka.

⁷⁷ Statement by Kate Hoey MP, 26 May 1999.

Evropski nalog za hapšenje uveden je u pravni sistem Evropske unije Okvirnom odlukom,⁷⁸ koja je stupila na snagu 7. avgusta 2002. godine. Osnovni cilj donošenja ove Odluke je da se pojednostavi i ubrza postupak ekstradicije između država članica Evropske unije.

Okvirna odluka je od 1. jula 2004. godine zamenila sledeće međunarodne pravne akte: Evropsku konvenciju o ekstradiciji iz 1957. godine, Evropsku konvenciju o sprečavanju terorizma u vezi sa ekstradicijom iz 1978. godine, Sporazum od 26. maja 1989. godine između dvanaest država članica o pojednostavljenju predaje zahteva za ekstradiciju, Konvenciju o pojednostavljenom postupku ekstradicije iz 1995. godine, Konvenciju o ekstradiciji iz 1996. godine i odgovarajuće odredbe Šengenskog sporazuma.

Na osnovu Okvirne odluke, države članice su dužne da odrede organe nadležne za izdavanje evropskog naloga za hapšenje, kao i da obrazuju nove ili da delegiraju nadležnost već postojećim organima koji će pružiti administrativnu i tehničku pomoć.

⁷⁸ Council Framework Decision 2002/584/JHA of 13 June 2002 on the European Arrest Warrant and the surrender procedure between the Member States, "Official Journal of the European Communities" (OJ), L 190, 18.07.2002, pp. 1-20.

Sadržaj Okvirne odluke

U Okvirnoj odluci evropski nalog za hapšenje se definiše kao sudska odluka koju izdaje država članica radi hapšenja ili izručenja traženog lica od strane druge države članice, a u cilju: krivičnog gonjenja, izvršenja rešenja o pritvoru, i izvršenja naredbe o zadržavanju u pritvoru.

Evropski nalog za hapšenje može biti izdat u slučajevima kada je izrečena kazna zatvora ili naredba o zadržavanju u pritvoru u trajanju od najmanje četiri meseca i za prestupe za koje se izriče kazna zatvora ili naredba o zadržavanju u pritvoru u maksimalnom trajanju od jedne godine.

Evropski zakonodavac je članu 2, stav 2, tačno predvideo krivična dela kod kojih se primenjuje evropski nalog za hapšenje: učešće u zločinačkom udruženju, terorizam, trgovina ljudskim bićima, seksualna eksploatacija dece i dečija pornografija, protivzakonita trgovina oružjem, municijom i eksplozivima, protivzakonita trgovina narkoticima i psihotropnim supstancama, korupcija, prevara, prestupi kojima se povređuju finansijski interesi Evropskih zajednica, pranje novca, falsifikovanje novca, kompjuterski prestupi, ekološki prestupi, pružanje pomoći za neovlašćeni ulazak i boravak u državama članicama, ubistvo i teške telesne povrede, protivzakonita

trgovina ljudskim organima, kidnapovanje i uzimanje talaca, rasizam i ksenofobija, organizovana i oružana pljačka, krijumčarenje kulturnih dobara, reketiranje i iznuda, falsifikovanje i piraterija, falsifikovanje službenih dokumenata, falsifikovanje sredstava plaćanja, krijumčarenje hormonalnih supstanci, krijumčarenje nuklearnih i radioaktivnih materijala, krijumčarenje ukradenih vozila, silovanje, podmetanje požara, zločini koji podpadaju pod nadležnost Međunarodnog krivičnog suda, nezakonita otmica aviona i brodova i sabotaža.

Članom 8. Okvirne odluke utvrđeno je da evropski nalog za hapšenje mora da sadrži podatke o identitetu i državljanstvu osobe koja se traži, ime, adresu, broj telefona, broj telefaksa i elektronsku adresu organa koji izdaje nalog za hapšenje, dokaz o postojanju izvršne presude, naloga za hapšenje ili bilo koje izvršne sudske odluke, pravnu prirodu i kvalifikaciju krivičnog dela, opis okolnosti pod kojima je počinjeno krivično delo, mesto i stepen učešća u prestupu lica koje se traži, izrečena kazna, ukoliko je doneta pravnosnažna presuda, ili propisana kazna za tu vrstu krivičnog dela u državi članici koja izdaje nalog i ostale posledice izvršenja krivičnog dela.

U stavu 2, člana 8 predviđeno je da evropski nalog za hapšenje mora biti preveden na jezik zemlje

koja postupa po nalogu. Takođe, svaka država članica može u deklaraciji koju deponuje u Generalnom sekretarijatu Saveta predvideti da će prihvatiti prevod na jedan ili više zvaničnih jezika institucija Evropskih Zajednica.

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

Članom 3. predviđena su tri slučaja kada će država članica odbiti izvršenje evropskog naloga za hapšenje: krivično delo za koje se traži izručenje lica potpada pod amnestiju u državi članici koja treba da izvrši nalog, ukoliko je država članica već donela pravnosnažnu odluku o traženom licu u pogledu istog prestupa (*non bis in idem*), lice čije se

hapšenje zahteva se zbog godina starosti ne smatra krivično odgovornim u državi članici koja treba da postupi po zahtevu.

U slučaju da postoji neki od ovih razloga država članica koja treba da postupi po zahtevu, dužna je da navede razloge za odbijanje postupanja po evropskom nalogu za hapšenje. Takođe, članom 4. predviđeno je sedam slučajeva kada država članica može odbiti izvršenje evropskog naloga za hapšenje.

Okvirna odluka sadrži odredbe o pravima lica čije se izručenje zahteva, imunitetu i privilegijama, zapleni imovine, odlučivanje u slučajevima sukoba zahteva nekoliko država članica, pitanje tranzita, naknada troškova hapšenja i izručenja traženog lica, itd.

prazna

6. Evropski nalog za dostavljanje dokaza

kolor

prazna

6. Evropski nalog za dostavljanje dokaza⁷⁹

Pravosudni organi imaju dva zahteva kod prikupljanja dokaza koji se koriste u krivičnom postupku: moraju da prikupe dokaz na vreme kako bi mogli da ga upotrebe i da ga pribave u formi u kojoj može biti korišćen. Mnoge mere su preduzete poslednjih godina kako bi se olakšalo pravosudnim organima pribavljanje dokaza iz druge države.

Postojeći propisi u oblasti dostavljanja dokaza se međusobno veoma razlikuju i predstavljaju mozaik međunarodnih i EU instrumenata. Osnov regulisanja predstavlja Konvencija Saveta Evrope o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima iz 1959. godine, i Protokoli iz 1978. i 2001. godine. Na nivou Evropske unije Konvencija iz 1959. godine je dopunjena Šengenskom konvencijom iz 1990. godine i Konvencijom EU o međunarodnoj

⁷⁹ Predlog Okvirne odluke Saveta o Evropskom nalogu za dostavljanje dokaza za prikupljanje predmeta, dokumenata i podataka koji se koriste u krivičnom postupku, (COM (2003) 688 final.

pravnoj pomoći u krivičnim stvarima iz 2000. godine⁸⁰ i Protokolom iz 2001. godine⁸¹. Mnogi elementi predloga Okvirne odluke su preuzeti ili se zasnivaju na Konvenciji EU iz 2000. godine. Razlog za ovu inicijativu Komisije je što Konvencija iz 2000. godine još uvek nije stupila na snagu, dok je u periodu od 2000. godine Okvirna odluka o evropskom nalogu za hapšenje predložena, usvojena i primenjuje se u praksi.

U skladu sa Ugovorom iz Amsterdama⁸² i zaključcima Evropskog Saveta iz Tamperea iz 1999. godine na nivou Evropske unije preduzet je niz mera kako bi se poboljšali uslovi za ostvarivanje međunarodne pravne pomoći u praksi. Cilj ovih mera je da se prevaziđu razlike kontinentalnog i anglosaksonskog pravnog sistema u oblasti dokaznog

⁸⁰ Convention of 29 May 2000 on Mutual Legal Assistance in Criminal Matters between the Member States of the European Union, OJ C 197, 12.07.2001.

⁸¹ Council Act of 16 October 2001 establishing, in accordance with Article 34 of the Treaty of European Union, the Protocol to the Convention on Mutual Legal Assistance in Criminal Matters between the Member States of the European Union, OJ C 326, 21.11.2001.

⁸² Član 29. Ugovora uvodi kao cilj EU da se obezbedi građanima visok nivo sigurnosti u oblasti slobode, bezbednosti i pravde.

prava, usvajanjem pristupa koji bi omogućio najšire moguće tumačenje nacionalnog prava i procedure za sprovođenje međunarodne pravne pomoći.

Pravni okvir za ostvarivanje međunarodne pravne pomoći unapređivan je: Konvencijom EU o međunarodnoj pravnoj pomoći iz 2000. godine (nisu je ratifikovale sve države članice EU), osnivanjem Sudova za saradnju, Evropske pravosudne mreže i *Eurojust*.

Svrha svih ovih mera je poboljšanje efikasnosti i dužine trajanja pravosudne saradnje, unapređenje principa uzajamnog priznavanja između pravosudnih sistema država članica, kao i omogućavanje prekogranične istrage i podizanja optužnice uspostavljanjem direktnog kontakta između sudija i tužilaca država članica.

Sadržaj okvirne odluke

Predlog Evropske komisije o evropskom nalogu za izvođenje dokaza⁸³ primenjuje princip uzajamnog priznavanja sudskih odluka u cilju pribavljanja

⁸³ Proposal for a Council Framework Decision on the European Evidence Warrant for obtaining objects, documents and data for use in proceedings in criminal matters, COM (2003) 688 final, 14.11.2003.

dokaza u krivičnom postupku. Ova inicijativa predstavlja samo prve korake procesa čiji je krajnji cilj zamena postojećeg režima međunarodne pravne pomoći u Evropskoj uniji jedinstvenim sistemom prava EU koje će biti zasnovano na uzajamnom priznavanju.

Predlog Evropske komisije se odnosi samo na pribavljanje dokaza koji su postojeći i dostupni.⁸⁴ Ovo određenje obuhvata dokaze koji se već nalaze pod kontrolom nadležnih vlasti kao i dokaze koji se nalaze pod kontrolom fizičkih i pravnih lica i do kojih nadležne vlasti mogu doći na osnovu zahteva, zaplenom ili naredbom.

U samom tekstu Predloga okvirne odluke ne koristi se pojam “dokaza” već pojam “predmeti, dokumenti i podaci”. Komisija je u Predlogu isključila druge oblike dokaza, koji će biti postepeno regulisani primenom principa uzajamnog priznanja. Drugi oblici dokaza koji nisu obuhvaćeni Predlogom mogu se podeliti u dve kategorije: a) dokazi koji još uvek ne postoje ali su direktno dostupni (to su dokazi koji se izvode saslušanjem osumnjičenog, svedoka ili veštaka, kao i prisluškivanjem telefonskih razgovora ili bankarskih transakcija); b)

⁸⁴ Član 3 Predloga Okvirne odluke o evropskom nalogu za dostavljanje dokaza.

drugu grupu čine dokazi koji iako postoje nisu direktno dostupni jer je neophodno dodatno ispitivanje ili analiza (npr. DNK analiza).

Predlog Komisije o evropskom nalogu za dostavljanje dokaza zasniva se na istom pristupu kao i Okvirna odluka o evropskom nalogu za hapšenje.

Predlog sadrži odredbe kojima se ubrzava procedura dostavljanja dokaza. Član 17 Predloga predviđa rokove za priznanje i izvršenje Evropskog naloga za dostavljanje dokaza. Odluka o odbijanju priznanja ili izvršenja mora da se donese i dostavi u roku od 10 dana od prijema evropskog naloga za dostavljanje dokaza. Izvršenje naloga može biti odloženo pod uslovima predviđenim u članu 18, ali mora biti izvršen u roku od 60 dana od dana prijema.

Prenos predmeta, dokumenata i podataka dobijenih na osnovu evropskog naloga za dostavljanje mora se izvršiti u roku od 30 dana od dana izvršenja naloga. Jedini izuzetak predstavlja situacija kada je podnet pravni lek u zemlji dostavljanja, i u tom slučaju se primenjuju odredbe člana 19.

Pitanje dvostruke kažnjivosti⁸⁵ kao uslova saradnje u izvođenju dokaza je predmet diskusije Ev-

⁸⁵ Dvostruka kažnjivost predstavlja mogućnost da se odbije izvršenje Evropskog naloga za izvođenje dokaza na os-

ropske komisije i Saveta. Savet je zauzeo stanovište koje je u saglasnosti sa Evropskim nalogom za hapšenje:

- utvrđena je lista od 32 krivična dela, kod kojih se ne može pozivati na dvostruku kažnjivost kao na osnov za odbijanje izvršenja evropskog naloga za izvođenje dokaz;
- utvrđena je trogodišnja kazna zatvora kao minimalna dužina trajanja zaprećene maksimalne kazne zatvora ;
- predviđeno je uvođenje “teritorijalne klauzule”⁸⁶, kao osnova za odbijanje izvršenja naloga;
- predviđeno je da se nakon pet godina primene preispita opravdanost daljeg važenja principa dvostruke kažnjivosti.

Predlog Komisije sadrži i specifične mere zaštite kako za državu molilju tako i za državu izvršenja.

novu činjenice da delo koje je izvršeno ne predstavlja krivično delo po nacionalnim propisima države izvršenja.

⁸⁶ Teritorijalna klauzula će omogućiti državama članicama da odbiju izvršenje naloga kada su se činjenice na osnovu kojih je podnet nalog odigrale na teritoriji države izvršenja.

Stupanje na snagu

Na osnovu Ugovora o Evropskoj uniji⁸⁷, Okvirne odluke usvaja Savet jednoglasnom odlukom, nakon konsultacija sa Evropskim parlamentom.

Predlog Komisije o Okvirnoj odluci o nalogu za izvođenje dokaza, odobrio je Parlament u formi rezolucije 31. marta 2004. godine⁸⁸. Parlament je predložio izmene predloga, i to u oblasti prava na odbijanje zahteva, proširenje odredbi o pravnim lekovima tako da se odnose i na Evropski nalog koji je izvršen bez prinudnih mera, kao i uvedene odredbi da dokaz koji je pribavljen putem evropskog naloga ne može ni na koji način štetiti pravu okrivljenog na odbranu u krivičnom postupku. Ako Savet značajno izmeni predlog Komisije, moraće da se konsultuje Parlament po drugi put.

U Haškom programu o politici Evropske unije u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova je predviđeno da će Savet usvojiti Okvirnu odluku o evropskom nalogu za izvođenje dokaza do kraja 2005. godine. Tokom februara 2005. godine radna grupa Saveta je proučila predlog Komisije i okončala pr-

⁸⁷ Član 34 (2)(b) i član 39.

⁸⁸ European Parliament Resolution P5_TA (2004) 0243 of 31 March 2004.

vo čitanje predloga. Očekuje se skori napredak procesa usvajanja predloga.

Kao država koja ima status potencijalnog kandidata za članstvo u Evropskoj uniji moramo pratiti zakonodavne aktivnosti i inicijative u EU, kako se proces harmonizacije domaćeg zakonodavstva sa propisima EU ne bi duplirao. Raspravlja se o izdvajanju iz ZKPa i donošenju posebnog zakona o međ. Pravnoj pomoći u krivičnim stvarima. Praksa pojedinih država članica EU (npr. Austrije) pokazuje kako se ide u dalju fragmentaciju i donošenje posebnih propisa koje se odnose na države članice EU i propisa koje se odnose na treće zemlje. O tome treba voditi računa pri tekućim izmenama zakonodavstva.

Prosečno vreme potrebno za izvršenje naloga za hapšenje je smanjeno od kad je doneta Okvirna odluka sa više od 9 meseci na 45 dana.

7. Evropski javni tužilac

kolor

prazna

7. Evropski javni tužilac

Potreba da se zaštite finansijski interesi Evropskih zajednica i da se krivično gone učinioci prevara koje utiču na finansijske interese Zajednica, uticala je na Evropsku komisiju da predloži osnivanje Evropskog javnog tužioca, koji bi imao nadležnost ograničenu samo na navedenu oblast.

Pod pojmom „finansijski interesi Evropske unije“ podrazumeva se budžet EU⁸⁹, a „zaštita finansijskih interesa Evropske unije“ se spominje i u članu 290. Ugovora o Evropskoj zajednici. Budžet EU predstavlja finansijski instrument u kojem se prikupljaju sredstva za finansiranje javnih rashoda EU. Kako bi se uspostavila finansijska autonomija Evropske unije, ona se u potpunosti finansira iz sopstvenih sredstava, a ne doprinosima država članica. Izvori finansiranja EU su poljoprivredne takse, uvozne carine, deo poreza na dodatu vrednost i pri-

⁸⁹ Pod budžetom se podrazumeva opšti budžet, budžet kojim rukovode Zajdnice ili se njime rukovodi u ime Zajednica, kao i određeni fondovi koji nisu pokriveni budžetom (npr. razvojni fondovi kojima upravlja Komisija i Evropska investiciona banka).

hod zasnovan na BDP država članica. Imajući na umu da budžetski prihod EU u 2009. godini iznosi 133,8 milijardi evra⁹⁰ i da zakonita potrošnja garantuje privredni prosperitet i funkcionisanje političko-pravnog sistema EU, proizlazi da je zaštita finansijskih interesa EU jedan od esencijalnih elemenata evropskih integracija, a njihova krivičnopravna zaštita osnov za nastanak nadnacionalnih krivičnih ovlašćenja Evropske unije.

Počevši od 1991. godine, Evropska komisija svake godine priprema izveštaj, koji sadrži statističke podatke, ali i narativni deo, u kojem se navode prevare koje se izvršene u prethodnoj godini protiv finansijskih interesa Zajednice, odnosno budžeta.⁹¹

Ideja Evropskog tužioca prvi puta je predstavljena u dokumentu *Corpus Juris*⁹² 1997. godine, a

⁹⁰ http://ec.europa.eu/budget/budget_detail/current_year_en.htm

⁹¹ Commission report to the European Parliament and to the Council Protection of the Communities' financial interests – Fight against fraud – Annual report 2007, Brussels, 22.7.2008, COM(2008) 475. Procenjena vrednost prevara u 2007. godini iznosi 208.9 miliona Eura iz rashoda budžeta i 106.57 miliona Eura iz sopstvenih sredstava.

⁹² *Corpus Juris* sadrži krivičnopravne odredbe za zaštitu finansijskih interesa Evropske unije, koji je pripremila grupa profesora krivičnog prava iz različitih država članica EU na inicijativu Evropske komisije.

detaljnije je razrađena u Zelenoj knjizi⁹³ o krivično-pravnoj zaštiti finansijskih interesa Zajednice i uspostavljanju Evropskog tužioca, koju je Komisija predstavila 11. decembra 2001.⁹⁴ Evropski javni tužilac (*European Public Prosecutor*) bio je predviđen kao evropsko telo krivičnog progona koje bi bilo nadležno za istrage, gonjenje, optuživanje i izvršenje kazne za krivična dela na štetu finansijskih interesa Zajednice.

Nastojanja Evropske komisije da unese u osnivačke ugovore pravni osnov za uspostavljanje Kancelarije Evropskog javnog tužioca već su dva puta doživela neuspeh. Evropska komisija je još 2001. godine, na konferenciji u Nici, predložila uvođenje člana 280a Ugovora o Evropskim zajednicama koji je predviđao imenovanje Evropskog tužioca za krivična dela na štetu finansijskih interesa Zajednice.⁹⁵ Države članice odbile su predlog Komisije, s obzi-

⁹³ Zelena knjiga nema obavezujuće snagu za subjekte kojima je namenjena, ali predstavlja pripremni dokument nekog kasnijeg obavezujućeg instrumenta. Važnost zelene knjige je u tome što se kansiji propisi moraju donosti u istom duhu, čime se utiče na buduće zakonodavstvo.

⁹⁴ Green Paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor, Brussels, 11.12.2001, COM (2001) 715 final.

⁹⁵ Commission Green Paper, 2001, 84-85.

rom da nije postojala spremnost da se odreknu krivičnopravne nadležnosti. Odredbe o Kancelariji Evropskog javnog tužioca bile su sastavni deo i neuspelog Ustavnog ugovora (čl. III-274). Tokom pregovora o Ustavnom ugovoru i Lisabonskom ugovoru, koji je preuzeo rešenja iz Ustavnog ugovora. Tokom diskusije pokazalo se da se radi o jednom od najkontroverznijih instituta koji je doživeo ozbiljno protivljenje, posebno Ujedinjenog Kraljevstva.

Corpus Juris

Na inicijativu Evropske komisije, u periodu 1996-1997. godine, grupa stručnjaka na čelu sa *Mireille Delmas-Marty*, pripremala je projekat *Corpus Juris*,⁹⁶ koji je obuhvatao krivično materijalno i procesno pravo. Cilj radne grupe bila je analiza načela koja se odnose na krivičnopravnu zaštitu finansijskih interesa Evropske unije, a u okviru Evropskog pravosudnog prostora (*European Judicial Space*). *Corpus Juris* nije bio zamišljen kao model Krivičnog zakonika ili Zakonika o krivičnom pos-

⁹⁶ *Corpus Juris*, introducing provisions for the purpose of the financial interests of the European union, under the direction of Mireille Delmas-Marty, Economica, Paris, 1997.

tupku, već je trebalo da podstakne javnu diskusiju o ulozi krivičnog prava i postupka u procesu evropski integracija, kao i da se utvrdi koji evropski interesi su od tolike važnosti da se mogu štiti krivičnim pravom.

Corpus Juris predviđa mešoviti sistem, nacionalni i komunitarni elementi su kombinovani tako da države članice mogu primeniti nacionalno krivično pravo. U cilju zaštite finansijskih interesa zajednica predviđa se uspostavljanje osam krivičnih dela i odgovarajućih kazni, a predloženo je i osnivanje Evropskog javnog tužioca koji bi sprovodio istrage. Kancelarija javnog tužioca trebalo bi da se sastoji od glavnog evropskog tužioca (*European Director of Public Prosecution*, EDPP) sa sedištem u Briselu i njegovih zamenika (*European Delegated Public Prosecutors*, EDelPPs) sa sedištem u svakoj državi članici. U skladu sa načelom evropskog teritorijaliteta prema kojem je područje EU jedinstveni pravni prostor za borbu protiv prevare na štetu EU, glavni evropski tužilac kao i njegovi nacionalni zamenici mogli bi preduzimati radnje krivičnog gonjenja na području svih država članica i pokretati krivične postupke pred nacionalnim sudovima u državama članicama koji bi te postupke vodili i donosili presude. Tokom predkrivičnog postupka, kontrolu sprovodi nezavisni sudija, koji se

naziva „sudija slobode“, kojeg imenuje svaka država članica. *Corpus Juris* sadrži samo pravne propise koji se odnose na načelo sudske kontrole i kontradiktornog postupka. Mešoviti režim *Corpus Juris-a*, sadrži predloge čiji je cilj unapređenje efikasnosti i nivoa pravne zaštite nacionalnih krivičnopравnih i procesnih odredbi, i to na teritoriji Evropskog pravosudnog prostora. Navedeni predlog ima značajne posledice na međunarodno krivično pravo. Umesto klasičnog modela međudržavne saradnje (pravna saradnja, ekstradicija, itd) radna grupa je izabrala model krivičnog prava zasnovanog na evropskoj teritorijalnosti: evropski nalog za hapšenje, istrage koje se sprovode na teritoriji evropskog prostora, sprovođenje uhapšenog lica preko teritorije neke države, itd.

Rezolucijama od 12. juna i 22. oktobra 1997. godine, Evropski parlament uputio je predlog Komisiji da sprovede studiju izvodljivosti *Corpus Juris-a*. Odeljenje Evropske komisije za borbu protiv prevara (UCLAF)⁹⁷ finansiralo je studiju o nastavku

⁹⁷ Sada OLAF (Office de Lutte Anti-Fraude) Kancelarija za boprbu protiv prevara, koja je osnovana odlukom Evropske komisije 1999/352/EC, a počeo sa radom 25. Maja 1999. godine, stupanjem na snagu Uredbe Evropske Komisije br. 1073/1999.

Corpus Juris-a, kako bi se analizirala važeći nacionalni propisi i mogućnost primene Corpus Juris-a, kao i uslovi neophodnih za sprovođenje preporuka.

Studija je sprovedena u dva pravca. Prva grupa se bavila pitanjem primenljivosti Corpus Juris-a u nacionalnim pravnim sistemima, i to stepenom usklađenosti sa ustavnim pravom i krivičnim pravom i postupkom, a primenjena je metoda analize član po član. Druga grupa se posvetila analizi horizontalne saradnje između država članica i analiza vertikalne saradnje između država članica i Evropske unije.⁹⁸ Rezultati istraživanja predstavljaju dragocene podatke o sistemu krivičnog pravosuđa država članica, jer sadrže kako analizu delova bitnih za primenu Corpus Juris-a, tako i pregled mogućnosti i prepreka u oblasti pravne saradnje.⁹⁹

⁹⁸ Analiza je sprovedena u svim državama članicama EU, ali je za pitanja poslovne i bankarske tajne i žalbe na zahtev za pravosudnu saradnju uključena i Švajcarska.

⁹⁹ Rezultati istraživanja objavljeni su u 4 toma. Tom 1 sadrži finalnu sintezu (Neophodnost, legitimnost i izvodljivost Corpus Jurisa), i četiri horizontalne sinteze uporednog prava država članica. U delu koji se odnosi na horizontalnu saradnju analizirana su sledeća pitanja: organizacija i postupak međunarodne pravne pomoći, kao i relevantnost dokaza prikupljenih u drugoj državi, odnosno priznanje dokaza. U delu koji se odnosi na vertikalnu saradnju, ispitivala se prihvatljivost i vrednovanje dokaza, procesni položaj Komisije u krivičnom

Zelena knjiga o krivičnopravnoj zaštiti finansijskih interesa Zajednice i uspostavljanju Evropskog tužioca

U procesu pripreme za međuvladinu konferenciju u Nici, u decembru 2000. godine, Komisija je predložila osnivanje Evropskog javnog tužioca, kao odgovor na prevare usmerene protiv finansija Zajednice.¹⁰⁰ Ta ideja je u decembru 2001. godine objavljena u formi zelene knjige.

Komisija je predložila osnivanje Evropskog javnog tužioca, čija bi nadležnost bila ograničena samo na zaštitu finansijskih interesa Zajednice. Prema mišljenju Komisije postoje i drugi veoma važni interesi Zajednice koje je neophodno zaštititi (jedinствена valuta, komunitarni žig, evropska administracija, itd), ali preovladalo je mišljenje da ne treba proširivati nadležnost javnog tužioca i da je u

postupku, uloga Komisije u pripremi i postupanju po zamolnicama, kao i u kom stepenu postoji tajnost krivičnih istraga i kada se unose u registar.

¹⁰⁰ Komisija je pripemila i nekoliko drugih dokumenata kojima se predlaže zaštita finansijskih interesa Zajednice i osnivanje Evropskog javnog tužioca: *The criminal protection of the Community's financial interests: A European Prosecutor*, 29.9.2000, COM (2000) 608.

ovom trenutku najpotrebnije zaštititi finansijske interese Zajednice.

Prema Zelenoj knjizi, predviđeno je da Evropski javni tužilac prikuplja sve dokaze, kako one koji su protiv osumnjičenog, tako i one koje su u njegovu korist. Evropski javni tužilac bi trebalo da ima nadležnost i nad policijom, kako bi se istraga lakše sproveda. U predkrivičnom postupku, radnje koje preduzme Evropski javni tužilac biće priznate na teritoriji cele Evropske unije, dok će glavni pretres i suđenje ostati u nadležnosti nacionalnih vlasti. Takođe, predviđena je i zaštita osnovnih ljudskih prava i sloboda, jer su sve radnje koje mogu da ih ugroze predmet ispitivanja tzv. „sudije slobode“ (*judge of freedoms*).

Prema predloženom postupku rukovodioca Evropskog javnog tužilaštva imenuje Savet, na predlog Komisije, a uz saglasnost Parlamenta. Mandat Evropskog javnog tužioca bi trebalo da bude šest godina, bez mogućnosti ponovnog imenovanja.

Celokupna organizacija tužilaštva zasnovana je na podeli zadataka između Evropskog javnog tužioca, koji bi trebalo da obezbedi minimum neophodne centralizacije na nivou Zajednice, i zamenika evropskog tužioca, koji bi trebalo da budu integrisani u nacionalni pravosudni sistem i koji bi zastupali optužnicu tokom suđenja. U uređenju instituci-

je Evropskog javnog tužilaštva pošlo se od načela hijerarhije i subordinacije.

Zavisno od broja predmeta u radu i pravosudne mreže u državi članici, može se imenovati jedan ili više zamenika u svakoj državi. Zamenika tužioca imenuje Evropski javni tužilac na predlog država članica. Države članice mogu predložiti samo one kandidate koje ispunjavaju uslove da zastupaju optužnicu pred sudom (nacionalni javni tužioci, sudije ili drugi državni službenici sa ovim ovlašćenjima). Komisija je ostavila otvoreno pitanje autonomije zamenika Evropskog javnog tužioca, odnosno da li bi trebalo da i dalje zadrži nacionalni status i da se primenjuju na njega nacionalni propisi o izboru, napredovanju, socijalnoj zaštiti, ili ne.

Evropski javni tužilac će imati sopstveni budžet, kojim će sam rukovoditi u skladu sa propisima Zajednice. Takođe, Evropski javni tužilac će sam birati, imenovati i rukovoditi administrativnim osobljem zaposlenim u glavnoj kancelariji. U slučaju potrebe za administrativnom podrškom u decentralizovanim kancelarijama u država članicama, zaposleni će se birati prema nacionalnim propisima.

Pitanje materijalnog i procesnog krivičnog prava koje će primenjivati Evropski javni tužilac, i pored njegove ograničene nadležnosti ostaje veoma

osetljivo pitanje. Potrebno je da se utvrde opšte, zajedničke definicije krivičnih dela za koja će Evropski tužilac imati nadležnost (prevara, korupcija, pranje novca, zloupotreba službenog položaja, itd), jedinstvene kazne, odgovornost pravnih lica, kao i opšti krivični postupak u ovim predmetima. Pored ovih pitanja potrebno je rešiti problem *ne bis in idem*, zaštite osnovnih prava i odnos sa nacionalnim službama i institucijama. Takođe, neophodno je utvrditi pravila o prihvatanju, odnosno da li dokaz koji je prihvaćen u jednoj državi članici može prihvatiti sud druge države članice. Ostalo je otvoreno i pitanje postupka provere radnji preduzetih pod nadležnošću Evropskog javnog tužioca, kako od strane nacionalnih institucija, tako i od strane Evropskog suda pravde, ukoliko je to neophodno.

Organizacija sudova („sudija slobode“, sudski odbor za reviziju, sudeća veća, itd), postupak pred sudom i izvršenje sankcija bi trebalo da ostanu u nacionalnoj nadležnosti i regulisani nacionalnim propisima.

Ovim dokumentom Evropska komisija je ostvarila osnovni cilj, a to je otvaranje javne diskusije o uvođenju centralnog organa koji će rukovoditi istragom u oblasti zaštite finansijskih interesa Zajednice. Ovakav postupak trebalo bi da garantuje efikasnost i jedinstveno izvršenje u navedenoj oblasti.

Prilikom regulisanja ove oblasti poštovaće se načelo subsidijarnosti¹⁰¹ i proporcionalnosti.

Lisabonski ugovor

Stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora koji će izmeniti Ugovor o Evropskoj uniji (UEU), a Ugovor o Evropskoj zajednici (UEZ) zameniti Ugovorom o funkcionisanju Evropske unije (UFEU),¹⁰² krivičnopravna slika Evropske unije bitno će se izmeniti. Evropska unija će dobiti nadnacionalna zakonodavna ovlašćenja u oblasti krivi-

¹⁰¹ Ugovorom o Evropskoj uniji, princip subsidijarnosti izvršen je kao sastavni deo Ugovora o osnivanju Evropske zajednice. Član 5, stav 2 ovog ugovora glasi: „U oblastima koje ne spadaju u njenu isključivu nadležnost, Zajednica preduzima mere u skladu sa načelom subsidijarnosti samo ako ciljevi predviđene akcije ne mogu biti u potrebnoj meri ostvareni od strane država članica, odnosno mogu biti uspešnije ostvareni od strane Zajednice, imajući u vidu veličinu ili uticaj predviđene akcije“.

¹⁰² Reformski ili Lisabonski ugovor (*Treaty of Lisbon*, OJ C 306/1 od 17. 12. 2007) u čl. 1 sadrži izmene Ugovora o Evropskoj uniji, a u čl. 2 izmene Ugovora o Evropskoj zajednici u kojem se navodi da će on biti zamenjen sa „*Treaty on the Functioning of the European Union*“.

čnog prava i postupka, a dobijen je i pravni osnov za uspostavljanje nadnacionalnog tela krivičnog progona: Evropskog javnog tužioca. U periodu osnivanja Evropskih zajednica pedesetih godina prošlog veka krivično pravo bilo je izuzeto iz evropskog pravnog sistema.¹⁰³ Tek Ugovorom iz Maastrichta krivično pravo postaje deo trećeg, međunarodnopravnog stuba Evropske unije.¹⁰⁴ Države članice su prvi put pokazale želju da deo krivičnopravnih nadležnosti prenesu na institucije Unije, 29. oktobra 2004. godine, kada je u Rimu potpisan Ustavni ugovor.¹⁰⁵ Neuspehom Ustavnog ugovora zbog odbijanja na referendumu u Francuskoj i Holandiji 29. maja i 1. juna 2005. godine, nije nestala i ideja stvaranja nadnacionalnih krivičnopravnih nadležnosti Unije. Novim osnivačkim ugovorom potpisanim 17. decembra 2007. godine u Lisabonu, preuzeta je velika većina krivičnopravnih odredbi Ustavnog ugovora. To pokazuje da će bez obzira na po-

¹⁰³ Ugovori o Evropskim zajednicama ne sadrže ni jednu krivičnopravnu odredbu, niti spominju krivično pravo.

¹⁰⁴ Ugovorom o Evropskoj uniji iz *Maastrichta* iz 1992. godine stvoren je treći stub EU pod nazivom „Pravosuđe i unutrašnji poslovi“, koji je uključivao krivičnopravnu saradnju država članica.

¹⁰⁵ *Treaty Establishing Constitution for Europe.*

sledice negativnog referenduma od 13. juna 2008. u Irskoj, ostati potreba za stvaranjem nadnacionalnih krivičnopравnih ovlašćenja i da će to biti sledeća oblast integrativnog razvoja EU.

Dodeljivanjem izričitih i širokih krivičnopравnih nadležnosti nadnacionalnom pravnom poretku, Evropska unija završava razdoblje isključivog nacionalnog krivičnopравnog suvereniteta evropske civilizacije. Posledice Lisabonskog ugovora za suverenitet nacionalnih država kao i za pojam krivičnog prava biće fundamentalne. Države više neće biti jedini nosioci najtežih mera prinude prema pojedincu.

Posebnu pažnju zaslužuje oblast krivičnopравne zaštite finansijskih interesa EU odnosno prema Lisabonskom ugovoru borba protiv prevare. Ustavni ugovor je u ovoj oblasti izričito ovlastio Evropsku uniju da donosi uredbe (*Regulations*), odnosno pravne akte s neposrednim dejstvom. Takođe, Lisabonskim ugovorom je izbrisana rečenica iz čl. 280(4) Ugovora o EU koja je određivala da se mere za borbu protiv prevara na štetu finansijskih interesa Zajednice ne odnose na primenu nacionalnog krivičnog prava ili na nacionalno pravosuđe. Time je Unija dobila ovlašćenje da donosi krivičnopравne mere i u području zaštite finansijskih interesa EU.

Unutar trećeg stuba Evropske unije uspostavljene su dve nadnacionalne ustanove čiji je zadatak ostvarivanje uže saradnje država članica u krivičnopravnom području. To su Evropska policijska kancelarija (Europol) koja je namenjena policijskoj saradnji u prevenciji i borbi protiv kriminaliteta, kao i *Eurojust* čiji je cilj jačanje pravosudne saradnje u krivičnim stvarima. Europol i Eurojust s jedne strane omogućavaju jačanje krivičnopravne saradnje između država članica, a s druge strane predstavljaju institucionalizovanje saradnje. Lisabonski ugovor predviđa novine u krivičnopravnim institucijama EU, jer se njime proširuju ovlašćenja postojećih ustanova i predviđa osnivanje prvog evropskog organa krivičnog progona – Kancelarije evropskog javnog tužioca.

Kancelarija evropskog javnog tužioca

Sigurno jedna od najznačajnijih novina za krivičnopravne sisteme država članica koje donosi Lisabonski ugovor je stvaranje pravnih pretpostavki u primarnim izvorima prava EU za osnivanje Kancelarije evropskog javnog tužioca. Radi se o prvom evropskom organu krivičnog gonjenja koje će imati krivičnoprocesna ovlašćenja na čitavoj teritoriji Evropske unije.

Lisabonski ugovor ne propisuje obavezno osnivanje Kancelarije evropskog javnog tužioca već daje ovlašćenja i otvara mogućnosti za njegovo osnivanja iz Eurojusta. Uredba o osnivanju Kancelarije može se doneti jednoglasnom odlukom Saveta uz saglasnost Parlamenta (čl. 86(1)). Ipak, kako bi se izbegla blokada u osnivanju ovog tela od strane jedne ili više država članica, Ugovorom je predviđena mogućnost osnivanja Kancelarije kroz model pojačane saradnje. U nedostatku konsenzusa u Savetu, grupa od najmanje devet država članica može upotrebiti mehanizam za uspostavljanje pojačane saradnje i osnovati Kancelariju koja će delovati na području saglasnih država.

Stvarna nadležnost Kancelarije Ugovorom je usko ograničena na zaštitu finansijskih interesa EU. Ugovor predviđa mogućnost proširenja nadležnosti i za druga teška krivična dela s prekograničnim karakterom, ali samo jednoglasnom odlukom Saveta uz saglasnost Parlamenta i mišljenje Komisije (čl. 86(4)). Mogućnost proširenja nadležnosti nije predviđena za slučaj osnivanja Kancelarije modelom pojačane saradnje. Evropski javni tužilac će biti osnovan kao telo sa istražnim i optužnim ovlašćenjima za krivična dela na štetu budžeta EU. Za razliku od Eurojusta, Kancelarija evropskog tužioca će biti organizaciono i funkcionalno nezavisna u odnosu na

domaća tela krivičnog progona, ali s obzirom da će zastupati optužbu pred nacionalnim sudovima (čl. 86(2)) postupaće u skladu sa krivičnoprocesnim propisima država članica. Uredbom će se regulisati stvarna nadležnost u odnosu na konkretna krivična dela, opšta pravila rada Kancelarije, pretpostavke za obavljanje delatnosti, pravila postupanja, pravila o upotrebi dokaza, kao i sudska kontrola procesnih radnji Kancelarije (čl. 86(2) i (3)). Donošenje dokaznih pravila kojima se zadire u prava odbrane od strane Saveta kao izvršnog tela i uz puku saglasnost Parlamenta podložno je prigovoru demokratskog deficita. Odredbe Lisabonskog ugovora o Kancelariji evropskog javnog tužioca pokazuju da je kako po njegovoj uskoj nadležnosti tako i po modelu centralnog tužilaštva a i decentralizovanih krivičnih postupaka, u njemu oživela ideja Evropskog tužioca iz *Corpus Jurisa* i Zelene knjige.