

UDK: 347.963(4-672EU)  
Biblid 1451-3188, 14 (2015)  
Год XIII, бр. 52-53, стр. 42–58  
Изворни научни рад

Јелена ШУПЉУТ, М.А.<sup>1</sup>

## УСПОСТАВЉАЊЕ КАНЦЕЛАРИЈЕ ЕВРОПСКОГ ЈАВНОГ ТУЖИОЦА

### ABSTRACT

The subject of this paper is the Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutors' Office. The idea of its establishment has been present since the mid-nineties. The first step towards that was the project Corpus juris and the next was the adoption of Green Paper on the protection of the financial interests of the European Union and the establishment of a European prosecutor. However, despite the efforts of the Commission, the first significant step was taken only by adopting the Treaty on the Functioning of the European Union. The Article 86 of this document contained a legal basis for the establishment of the Office of the European Public Prosecutor. On the basis of that article, the Commission in 2013 prepared a Proposal for a Regulation establishing a European Public Prosecutor's Office. In accordance with the mentioned Proposal, the Office should be responsible for the investigation and prosecution of perpetrators of criminal offenses against the financial interests of the European Union. In this paper will be analyzed proposals which were a subject of many discussions at the national and international level since the mid-nineties. These are the provisions concerning the structure and organization of the office, its relations with the judicial authorities of the Member States and relationship with other organs, bodies and agencies of the European Union, as well as provisions concerning the rights of suspects and accused persons in the process.

*Key words:* financial interests of the European Union, European Public Prosecutor's Office, establishment, member states, cooperation.

---

<sup>1</sup> Институт за упоредно право, Београд, Е-маил: suputjelena@yahoo.com.

## 1) УВОД

Последњих година на нивоу институција Европске уније поново је актуелно питање успостављања Канцеларије европског јавног тужиоца. Наведено питање било је тема бројних скупова још од средине деведесетих година XX века. Први значајан корак представљао је *Corpus juris* пројекат, а који се односио на успостављање европског кривичног права. Тај пројекат није дело институција Уније, већ је продукт истраживања и студија групе независних експерата и практичара из земаља чланица. Он није имао обавезујуће дејство, јер не представља правни акт, већ садржи препоруке у циљу успостављања Европског правног простора и ефикасне сарадње у заштити финансијских интереса Европске уније. Постоје две верзије *Corpus juris-a*, једна је из 1997. а друга из 2000. и садржи ставове изнете на конференцији у Фиренци 1999. године.<sup>2</sup> Иако су земље чланице биле прилично резервисане према идејама садржаним у њему, Европски парламент и Европска комисија дали су му пуну подршку. Тада су први пут дефинисана правила од значаја за успостављање Канцеларије Европског јавног тужиоца. Међутим, пројекат *Corpus juris* био је поприлично нереалан, с обзиром на разлике које постоје у правним системима држава чланица Европске уније.<sup>3</sup> Следећи корак ка успостављању Канцеларије европског јавног тужиоца био је израда и доношење Зеленог папира о кривичноправној заштити финансијских интереса Заједнице и успостављању Европског тужиоца.<sup>4</sup> Међутим, ни наведени документ није имао значајније резултате, али је био од значаја за даље активности које су предузете у циљу успостављања Канцеларије европског јавног тужиоца.

---

<sup>2</sup> Последња верзија *Corpus juris-a* са састанка групе стручњака, професора и представника Европског удружења правника за заштиту финансијских интереса Европске уније, а који је одржан у мају 1999. године на Европском универзитетском институту у Фиренци налази се на веб-страници: [www.ec.europa.eu/anti\\_fraud/documents/fw-green-paper-corpus/corpus\\_juris\\_en.pdf](http://www.ec.europa.eu/anti_fraud/documents/fw-green-paper-corpus/corpus_juris_en.pdf) 17.05.2015.

<sup>3</sup> Ladislav Hamran, Eva Szabova, „European prosecutor’s office-cui bono?“, *New Journal of European Criminal Law*, Vol. 4, Issue 1-2, 2013. p.p. 41-42. Текст се налази на веб-страници: [www.njecl.eu/pdf\\_file/ITS/NJECL\\_04\\_01\\_0040.pdf](http://www.njecl.eu/pdf_file/ITS/NJECL_04_01_0040.pdf) 7.05.2015.

<sup>4</sup> *Green Paper on Criminal Law Protection of the Financial interests of the European Community and the establishment of a European Prosecutor*, Brussels, 11 December 2001, COM/2001/0715 final\*/. Текст наведеног документа се налази на веб-страници: [www.eur-lex.europa.eu/legl-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0715&from=EN](http://www.eur-lex.europa.eu/legl-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0715&from=EN) 17.05.2015.

Упркос различитим ставовима у вези са њеним оснивањем, Комисија је на основу члана 86. Уговора о функционисању Европске уније 2013. године сачинила Предлог уредбе о успостављању Канцеларије Европског јавног тужиоца. С обзиром да су резултати у сузбијању кривичних дела на штету финансијских интереса Заједнице били различити у државама чланицама, тај корак био је неминован. Канцеларија би требало да допринесе ефикаснијој борби против наведених дела у свим земљама чланицама Европске уније.

## 2) СВРХА

Одговорност за трошење финансијских средстава Европске уније је питање које се налази на листи приоритета како институција Европске уније, тако и земаља чланица које дају значајна средства њеном буџету.<sup>5</sup> Одлуком о систему властитих прихода заједнице из 1970. године уведени су властити приходи из којих се финансира буџет Европске уније. У складу са том Одлуком то су:<sup>6</sup>

- традиционални властити приходи, који се остварују као директна последица постојања јединственог царинског подручја-дажбине на пољопривредне производе и царине;
- властити приходи засновани на порезу на додату вредност-произилазе из примене стопе која потенцијално не прелази 1% пореза на додату вредност основице утврђене униформно за државе чланице у складу са правилима Европске заједнице;
- приход на основу примене одређене стопе на укупни бруто национални производ заједнице.

Када су у питању расходи то су:<sup>7</sup>

- расходи у области пољопривреде, као што су расходи за заједничку пољопривредну политику-тржишне мере и директна помоћ пољопривредницима;

<sup>5</sup> Александра Рабреновић, „Одговорност за трошење финансијских средстава Европске уније“, *50 година Европске уније*, Институт за упоредно право, Влада Србије - Канцеларија за придруживање Европској унији, Београд, 2007. стр. 186.

<sup>6</sup> Снежана Р. Стојановић, „Развој система финансирања Европске уније“, *50 година Европске уније*, Институт за упоредно право, Влада Републике Србије - Канцеларија за придруживање Европској унији, Београд, 2007. стр. 173.

<sup>7</sup> Ibid., стр. 179.

- расходи за рурални развој и мере у вези са њим;
- расходи за структуралне операције у оквиру структуралних фондова и кохезионог фонда;
- расходи за унутрашње политике;
- расходи за спољне акције;
- расходи за администрацију;
- резерве (монетарне резерве, резерве за случај ванредних потреба, резерве гаранција за покриће зајмова датих државама нечланицама);
- помоћ пре приступања Европској унији (тзв. предприсупна помоћ).

Грађани земаља чланица одричу се дела својих прихода како би се финансирао буџет Европске уније, али с друге стране имају и вишеструке користи од средстава које добијају из њеног буџета. Кривичноправна заштита финансијских интереса Заједнице искључиво је у надлежности земаља чланица. Међутим, када је у питању спровођење истрага и кривично гоњење извршилаца кривичних дела којима се угрожавају финансијски интереси Европске уније нису постигнути задовољавајући резултати у свим земљама чланицама. Због тога је однедавно поново актуелно питање у вези са успостављањем Канцеларије Европског јавног тужиоца.

### 3) МЕРЕ ЕУ

Велики значај за кривичноправну заштиту финансијских интереса Заједнице има Конвенција о заштити финансијских интереса Европске уније (PIF Конвенција).<sup>8</sup> Наведеном Конвенцијом предвиђена је обавеза за земље чланице да својим законодавством пропишу кривична дела којима се угрожавају наведени интереси. Осим поменуте Конвенције од великог значаја јесу и допунски Протоколи.<sup>9</sup> Међутим, предузете су и

---

<sup>8</sup> *Convention on the protection of the European Communities' financial interests* (Official Journal C 316 of 27.11.1995.). Текст Конвенције се налази на веб-страници: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=17.05.2015>.

<sup>9</sup> *The Protocol on the interpretation by way of preliminary rulings, by the Court of Justice of the European Communities of the Convention on the protection of the European Communities' financial interests* (Official Journal C 151, 20.05.1997). *The Protocol to the Convention on the protection of the European Communities' financial interests* (Official Journal C 313, 23.10.1996). *The Second Protocol of the Convention on the Protection of the European Communities' financial interests* (Official Journal C 221, 19.07.1997). Текст Протокола налази се на веб-страници: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=17.05.2015>.

нове мере у циљу унапређења борбе против кривичних дела на штету финансијских интереса Европске уније. Током 2011. године Комисија је донела вишегодишњу стратегију у борби против финансијских превара.<sup>10</sup> Након тога је 2012. године усвојила предлог Директиве о борби против кривичних дела на штету финансијских интереса Европске уније,<sup>11</sup> а у јулу месецу 2013. године и Предлог уредбе о успостављању канцеларије Европског јавног тужиоца.<sup>12</sup> Иако је 1995. године донета Конвенција о борби против кривичних дела на штету Европске уније, било је неопходно спречити проблеме у њеној примени који су постојали у земљама чланицама, као и доношење акта којим би се унапредило гоњење извршилаца. Према подацима из Извештаја Европске комисије о резултатима земаља чланица у области борбе против кривичних дела на штету финансијских интереса у 2013. години, постоје подаци о извршеним кривичним делима само на основу пријаве поднете надлежним органима у тим земљама. Према подацима из Извештаја у току наведене године земље чланице пријавиле су 1.609 извршених кривичних дела на штету финансијских интереса Европске уније. На тај начин оштећен је њен буџет у износу од 309 милиона евра. Од тога се двадесет пет пријава односи на незаконито трошење средстава из њеног

---

<sup>10</sup> *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions and the Court of Auditors on the Commission anti-fraud strategy*, Brussels, 24.6.2011, COM (2011) 376 final. Текст се налази на веб-страници: [www.afcos.bg/upload/docs/2014-01/EC\\_Antifraud\\_Strategy\\_2011.pdf](http://www.afcos.bg/upload/docs/2014-01/EC_Antifraud_Strategy_2011.pdf) 17.05.2015.

Осим наведене Стратегије од значаја за сузбијање кривичних дела на штету финансијских интереса Европске уније јесте и *Акциони план за борбу против кријумчарења - Commission staff working document*, Brussels, 6.6.2013, SWD (2013) 193 final, *Anti-Smuggling Action Plan, Accompanying the document Communication from the Commission to the Council and the European Parliament stepping up efforts to fight against cigarette smuggling and other forms of illicit trade in tobacco-products-A comprehensive EU Strategy*. Текст документа се налази на веб-страници: [www.afcos.bg/upload/docs/2014-01/action\\_plan\\_anti\\_smuggling\\_en\\_12\\_2013.pdf](http://www.afcos.bg/upload/docs/2014-01/action_plan_anti_smuggling_en_12_2013.pdf) 18.05.2015.

<sup>11</sup> *Proposal of a Directive of the European Parliament and of the Council on the fight against fraud to the Unions financial interests by means of Criminal law*, COM (2012) 363/2. Текст Предлога налази се на веб-страници: [www.ec.europa.eu/anti\\_fraud/documents/pif\\_report/pif\\_proposal\\_en.pdf](http://www.ec.europa.eu/anti_fraud/documents/pif_report/pif_proposal_en.pdf) 17.05.2015.

<sup>12</sup> *Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutors' Office, (\*COM/2013/0534 final-2013/0255 (APP)\*).* Текст Предлога уредбе налази се на веб-страници: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52013PC0534>. 17.05.2015.

буџета, а што представља штету за буџет Уније у укупном износу од милион и двеста хиљада евра. Од тога је само осам кривичних дела пријављено од стране надлежних органа земаља кандидата за чланство у Европској унији, а при томе је оштећен буџет Уније у износу од милион евра.<sup>13</sup> Међутим, посебан проблем представља чињеница што су резултати у борби против кривичних дела на штету финансијских интереса Заједнице прилично различити у земљама чланицама. Како би се повећала ефикасност правосудних органа у тој области, на основу Уговора о функционисању Европске уније израђен је Предлог уредбе о успостављању Канцеларије европског јавног тужиоца.

#### 4) САДРЖАЈ

Основ за успостављање Канцеларије Европског јавног тужиоца јесте члан 86. Уговора о функционисању Европске уније.<sup>14</sup> Наведени члан прописан је у оквиру главе четири, у поглављу којим је уређена сарадња правосудних органа у кривичноправној области. Чланом 86. став 1. наведеног Уговора прописано је да се у циљу борбе против кривичних дела на штету финансијских интереса, Уредбом Савета може успоставити Канцеларија европског јавног тужиоца „од *Eurojust*-а“.<sup>15</sup> У истом члану, став 2. прописана је надлежност Канцеларије европског јавног тужиоца. У складу са тим, она би требало да буде надлежна за спровођење истраге, кривично гоњење, подизање оптужнице и када је неопходно сарадњу са *Europol*-ом у односу на извршиоце и саизвршиоце кривичних дела на штету

---

<sup>13</sup> *Report from the Commission to the European Parliament and the Council Protection of the European Union's financial interests-Fight against fraud 2013 Annual Report*, European Commission, Brisel, 17.04.2014. COM (2014) 474 final. Извештај обухвата период од 2009-2013. године и садржи мере за унапређење финансијских интереса Европске уније, стр. 9. Текст Извештаја налази се на веб-страници: [http://www.ec.europa.eu/anti-fraud/documents/reports.commission/2013/1\\_act\\_part1\\_en.pdf](http://www.ec.europa.eu/anti-fraud/documents/reports.commission/2013/1_act_part1_en.pdf) 16.05.2015.

<sup>14</sup> *Consolidated version of the Treaty on the functioning of the European Union*, Official Journal of the European Union, C 326/47, 26.10.2012. Текст се налази на веб-страници: <http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN> 17.05.2015.

<sup>15</sup> У складу са чланом 85. Уговора о функционисању Европске уније, надлежност *Eurojust*-а јесте усмеравање и унапређење сарадње националних органа земаља чланица који учествују у спровођењу истраге и кривичном гоњењу извршилаца кривичних дела која имају штетне последице за две или више држава. Више информација о наведеном телу Европске уније налази се на веб-страници: <http://www.eurojust.europa.eu/about/background/Pages/history.aspx> 18.05.2015.

финансијских интереса Европске уније. Заступање оптужнице требало би да се врши пред надлежним судовима земаља чланица. Уредбом коју би требало да усвоји Савет након добијања сагласности Европског парламента, треба да буду предвиђена правила неопходна за обављање активности наведене Канцеларије. Одредбе садржане у Уговору о функционисању Европске уније представљале су значајан корак ка успостављању Канцеларије европског јавног тужиоца, али су иницирале нова питања. Једна од дилема била је формулација из члана 86. став 1: „Канцеларија европског јавног тужиоца може се успоставити од *Eurojust*-а“. О наведеној формулацији доста се дискутовало у правној теорији и пракси. Постојали су различити ставови. Један од њих био је да то значи да ће се *Eurojust* трансформисати у Канцеларију европског јавног тужиоца. Осим тога, били су присутни и ставови да ће Канцеларија бити посебна јединица у структури *Eurojust*-а или чланица наведене организације са правом учешћа на дискусијама које се тичу финансијских интереса Европске уније. Међутим, постојали су и супротни ставови да ће Канцеларија европског јавног тужиоца бити конституисана као независно тело, ван структуре *Eurojust*-а, али уз могућност коришћења искуства и знања наведене организације, тј. да ће обе институције постојати као независна тела која ће остварити блиску сарадњу у циљу ефикасног спровођења истраге и кривичног гоњења лица која су извршењем кривичног дела нанела штету финансијским интересима Европске уније.<sup>16</sup> Чини се да би такво решење било најоптималније. Одговор на ово питање требало би да буде садржан у тексту уредбе којом ће бити успостављена Канцеларија европског јавног тужиоца. На основу члана 86. Уговора о функционисању Европске уније 17. јула 2013. године Комисија је сачинила Предлог уредбе о успостављању Канцеларије европског јавног тужиоца. Тај предлог се налази пред Европским парламентом. Након тога би о њему требало да се изјасни Савет у складу са поступком за усвајање уредбе, а који је прописан наведеним чланом Уговора о функционисању Европске уније. Предлог уредбе садржи десет поглавља. У првом поглављу дефинисан је циљ њеног доношења и садржане су дефиниције основних појмова. Предлогом је прописана надлежност Канцеларије, њена структура, начин поступања према лицима која су под истрагом или против којих је подигнута оптужница, судска контрола процесних мера предузетих од стране Канцеларије европског јавног тужиоца, заштита података, сарадња

<sup>16</sup> Наведено према: Ladislav Hamran, Eva Szabova, “European prosecutor’s office-cui bono?“, *op.cit.*, стр. 46. и 47.

са другим телима Европске уније надлежним за сузбијање кривичних дела на штету финансијских интереса Уније, као и финансијске одредбе и одредбе које се тичу радноправног статуса лица запослених у Канцеларији. Међутим, предмет анализе биће само одредбе које уређују питања за која се чини да је у протеклом периоду владало велико интересовање како земаља које су се изјасниле да ће учествовати у раду Канцеларије европског јавног тужиоца, тако и земаља које су се изјасниле да неће учествовати у њеном раду.<sup>17</sup>

### **Надлежност и организација Канцеларије европског јавног тужиоца**

Канцеларија европског јавног тужиоца требало би да буде успостављена као тело Европске уније са децентрализованом структуром. Таква структура представљала би и велику уштеду за буџет Европске уније. Већ се на основу општих одредаба може закључити да би Канцеларија требало да буде независно тело, које би у свом раду имало блиску сарадњу са *Eurojust*-ом а која би се, пре свега, огледала у размени информација.<sup>18</sup> Основни задатак Канцеларије европског јавног тужиоца био би борба против кривичних дела на штету финансијских интереса Европске уније. У том смислу њена надлежност била би спровођење истрага, кривично гоњење и подизање оптужнице против извршилаца и саизвршилаца поменутих кривичних дела. У складу са Предлогом уредбе тужилачка функција неће се обављати пред неким „наднационалним судом“ већ пред надлежним судовима земаља чланица, укључујући и жалбени поступак, све до доношења коначне одлуке.<sup>19</sup> Канцеларија европског јавног тужиоца, укључујући Европског јавног тужиоца, његовог или њеног заменика, запослене, делегиране тужиоце и њихово национално особље треба да буде независна у своме раду. Стога, наведена лица не би требало да у току вршења своје дужности примају упутства од другог лица, земље чланице или институције, тела, канцеларије или агенције Европске уније. Предлогом уредбе предвиђено је да Европски јавни тужилац, који је иначе руководиоца Канцеларије, за своје активности одговара искључиво Европском парламенту, Савету и Европској комисији. Он је у складу са

---

<sup>17</sup> Уједињено Краљевство, Ирска и Данска изјасниле су се да неће учествовати у раду Канцеларије европског јавног тужиоца.

<sup>18</sup> Члан 3. Предлога уредбе о успостављању Канцеларије европског јавног тужиоца.

<sup>19</sup> Члан 4. Предлога уредбе о успостављању Канцеларије европског јавног тужиоца.



чланом 70. Предлога уредбе у обавези да наведеним органима доставља годишњи извештај о раду.<sup>20</sup> Поред основне надлежности, а која се састоји у спровођењу истраге и гоњењу извршилаца кривичних дела извршених на штету финансијских интереса Европске уније, предвиђена је и допунска надлежност Канцеларије. Она би постојала уколико су нека друга кривична дела извршена у стицају са кривичним делима на штету финансијских интереса Европске уније, али само под условом да су доминантнија дела из њене основне надлежности (нпр. фалсификовање неке исправе ради добијања одређених средстава из фондова Уније). У тим случајевима требало би да се међусобно договоре Канцеларија европског јавног тужиоца и надлежно национално тужилаштво у вези са вршењем истраге и предузимањем кривичног гоњења у односу на извршиоце тих дела. У таквим случајевима могуће је затражити и помоћ *Eurojust*-а у складу са чланом 57. Предлога уредбе о успостављању Канцеларије европског јавног тужиоца. У случају постојања сукоба надлежности о њеном додељивању одлучује национални правосудни орган.<sup>21</sup> Осим стварне надлежности, Предлог уредбе садржи и одредбе које уређују територијалну надлежност Канцеларије европског јавног тужиоца. У складу са тим она је надлежна за спровођење истраге и гоњење извршилаца кривичних дела на штету финансијских интереса или дела повезаних са њима, уколико су она у целисти или делимично извршена на територији једне или неколико земаља чланица, од стране некога од њихових држављана или од стране запослених у Европској унији или чланова Институција Европске уније.<sup>22</sup> Имајући у виду наведено, чини се да Канцеларија европског јавног тужиоца није надлежна за кривична дела на штету финансијских интереса Европске уније, а која су извршена од стране земаља кандидата за чланство у њој, иако се и на њиховој територији могу вршити таква кривична дела (нпр. ненаменско коришћење средстава из предприсупних фондова). Као што је већ наведено, Канцеларија има децентрализовану структуру. Осим јавног тужиоца, њу чине његови заменици, запослена лица која им помажу у

<sup>20</sup> Члан 5. Предлога уредбе о успостављању Канцеларије европског јавног тужиоца. Чланом 70. Предлога уредбе прописана је и обавеза појављивања Европског јавног тужиоца пред Парламентом, Саветом и Комисијом ради давања извештаја о активностима Канцеларије којом руководи. Осим тога, истим чланом став 3. предвиђена је могућност да парламенти земаља чланица доставе позив Европском јавном тужиоцу или делегираним тужиоцима да се појаве пред њим ради размене мишљења у вези са спровођењем активности Канцеларије европског јавног тужиоца.

<sup>21</sup> Члан 13. Предлога уредбе о успостављању Канцеларије европског јавног тужиоца.

<sup>22</sup> Члан 14. Предлога уредбе о успостављању Канцеларије европског јавног тужиоца.

вршењу надлежности, као и делегирани тужиоци који своју надлежност у име Канцеларије врше на територији држава чланица. Европски јавни тужилац руководи Канцеларијом, усмерава њене активности и организује рад. У вршењу надлежности помажу му заменици, од којих би један требало да буде одговоран за извршење буџета у оквиру Канцеларије европског јавног тужиоца. Имајући у виду децентрализовану структуру истраге и кривично гоњење у име Канцеларије требало би да спроводе делегирани тужиоци, у складу са упутствима и уз надзор Европског јавног тужиоца. Међутим, када је неопходно, а у циљу интереса спровођења истраге и предузимања кривичног гоњења, могуће је да Европски јавни тужилац директно врши своју надлежност у складу са чланом 18. тачка 5. Предлога уредбе.<sup>23</sup> Када су у питању делегирани тужиоци, у складу са Предлогом, свака земља чланица требала би да има бар једног тужиоца који би деловао у име Канцеларије европског јавног тужиоца на њеној територији. У вршењу својих дужности, у оквиру наведене Канцеларије, они би требали да буду потпуно независни од стране националних тужилаштва и ослобођени вршења дужности у њихово име. У случају сукоба интереса они би требало да обавесте Европског јавног тужиоца. Када је неопходно и у интересу истраге или кривичног гоњења Европски јавни тужилац може привремено да уступи средства и особље делегираним тужиоцима у земљама чланицама.<sup>24</sup>

### **Избор и разрешење Европског јавног тужиоца, његових заменика и делегираних тужилаца**

Посебно поглавље у Предлогу уредбе садржи одредбе о постављању и разрешењу Европског јавног тужиоца, његових заменика и делегираних тужилаца. Европски јавни тужилац бира се од стране Савета уз сагласност

---

<sup>23</sup> Европски јавни тужилац може да спроводи истрагу и кривично гони извршиоца кривичног дела на штету финансијских интереса Европске уније уколико је то неопходно ради ефикасног спровођења истраге и кривичног гоњења ако је испуњен неки или сви од следећих услова: уколико се ради о озбиљнијем кривичном делу, уколико постоје посебне околности у вези са статусом одређеног извршиоца, уколико је неопходно предузети истрагу на територији различитих држава чланица, уколико постоји немогућност спровођења истраге од стране надлежних делегираних тужилаца. У складу са наведеним могло би се поставити питање надлежности Европског јавног тужиоца у ситуацији када је неопходно спровести истрагу на територији како државе која учествује у раду Канцеларије европског јавног тужиоца, тако и државе која се изјаснила да неће учествовати у њеном раду.

<sup>24</sup> Члан 6. Предлога уредбе о успостављању Канцеларије европског јавног тужиоца.

Европског парламента на период од осам година, без могућности поновног избора. О његовом избору Савет треба да одлучи простом већином. Европски јавни тужилац треба да буде лице чија је независност ван сваке сумње и који поседује квалификације неопходне за обављање високе функције уз поседовање неопходног тужилачког искуства. Он се бира након спроведеног конкурса који се објављује у Служеном листу Европске уније. Од пријављених кандидата Комисија бира најбоље и саставља листу коју доставља Европском парламенту и Савету. Пре достављања те листе, Комисија је у обавези да захтева мишљење одбора чији су чланови бивши чланови Европског суда правде, чланови националних врховних судова, национални тужиоци и други правници који су стручњаци у области кривичнопроцесног права, а један од чланова се предлаже од стране Европског Параламента. Осим тога члан овог тела је и Председник *Eurojust*-а који има улогу посматрача. Уколико Европски јавни тужилац више не испуњава услове неопходне за вршење његове функције или уколико је оглашен кривим за озбиљно кривично дело биће разрешен функције одлуком Европског суда правде, а на предлог Европског парламента или Савета.<sup>25</sup> Заменици Европског јавног тужиоца, морају да испуњавају исте услове као и Европски јавни тужилац. Они се такође бирају након спроведеног јавног конкурса. Једина разлика је у томе што је пре њиховог званичног избора, неопходно да на листу утврђену од стране Комисије сагласност да Европски јавни тужилац. У сагласности са њим, Комисија ту листу доставља Европском парламенту и Савету. Заменици могу бити разрешени из истих разлога, као и Европски јавни тужилац, а на његову иницијативу.<sup>26</sup> Делегирани тужиоци се бирају од стране Европског јавног тужиоца са листе од три кандидата на период од пет година уз могућност поновног избора. Они морају да поседују квалификације неопходне за обављање високих правосудних функција, као и неопходно тужилачко искуство. Њихова непристрасност мора бити ван сваке сумње. Земље чланице могу да предложе као делегираног тужиоца, тужиоца који већ врши тужилачку функцију у складу са националним прописима, с тим што он у исто време не може да врши и једну и другу функцију. Делегирани тужилац може бити разрешен од стране Европског јавног тужиоца, уколико више не испуњава услове за обављање функције или уколико буде проглашен кривим за озбиљна кривична дела. Он не може бити разрешен од стране надлежних

<sup>25</sup> Члан 8. Предлога уредбе о успостављању Канцеларије европског јавног тужиоца.

<sup>26</sup> Члан 9. Предлога уредбе о успостављању Канцеларије европског јавног тужиоца.

националних органа без сагласности Европског јавног тужиоца док обавља функцију у име Канцеларије европског јавног тужиоца.<sup>27</sup>

Предлогом уредбе предвиђена је и могућност ангажовања других националних стручњака и особља. У складу са тим Канцеларија европског јавног тужиоца може да ангажује националног стручњака или неко друго лице по основу уговора о делу. Та лица ће за свој рад бити директно одговорна Европском јавном тужиоцу. Међутим, Предлогом уредбе нису уређени права и обавезе тих лица према Канцеларији, већ је дата могућност да се она у наредном периоду уреде Правилником који ће бити донет од стране Европског јавног тужиоца, као и другим прописима уколико то буде било неопходно.<sup>28</sup>

### **Основни принципи у раду Канцеларије европског јавног тужиоца**

Канцеларија Европског јавног тужиоца приликом вршења својих активности треба да обезбеди поштовање основних права предвиђених Повељом о основним правима у Европској унији.<sup>29</sup> Поглавље 6. Повеље о основним правима у Европској унији предвиђа права појединаца у судском поступку. У поступку пред Канцеларијом европског јавног тужиоца гарантује се право на жалбу и праведно суђење. Приликом спровођења истрага и током кривичног гоњења извршилаца примењују се одредбе уредбе, а национално право примењује се једино уколико одређено питање није регулисано уредбом. У случају да је одређено питање уређено и уредбом и националним законодавством земље на чијој територији се спроводи истрага и предузима кривично гоњење, предност у примени имаће одредбе уредбе о успостављању Канцеларије Европског јавног тужиоца. Тужилац мора да буде објективан приликом спровођења истраге и прикупљања релевантних доказа. У свом раду он мора да делује ефикасно, а надлежни органи земаља чланица требало би да активно учествују у спровођењу истраге и кривичном гоњењу које се предузима у име Канцеларије европског јавног тужиоца.<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> Члан 10. Предлога уредбе о успостављању Канцеларије европског јавног тужиоца.

<sup>28</sup> Члан 55. Предлога уредбе о успостављању Канцеларије европског јавног тужиоца.

<sup>29</sup> *Charter of fundamental rights of the European Union* (2000/C 364/01), Official Journal of the European Communities C 364/18.12.2000. Текст Повеље се налази на веб-страници: [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf) 17.05.2015.

<sup>30</sup> Члан 11. Предлога уредбе о успостављању Канцеларије европског јавног тужиоца.

## Однос Канцеларије европског јавног тужиоца и других органа који учествују у сузбијању кривичних дела на штету финансијских интереса Европске уније

У поглављу 8. Предлога Уредбе о успостављању Канцеларије европског јавног тужиоца садржане су одредбе којима је дефинисан однос Канцеларије европског јавног тужиоца и других органа Европске уније. У складу са тим одредбама, а уколико је неопходно за вршење редовне надлежности, Канцеларија европског јавног тужиоца може да сарађује са другим телима Европске уније или њеним агенцијама, надлежним властима трећих земаља (мисли се на земље које нису чланице Европске уније), међународним организацијама и Међународном криминалистичко-полицијском организацијом (*Interpol*). Уколико је то неопходно Канцеларија са наведеним телима може да врши размену информација.<sup>31</sup> Посебним чланом дефинисан је однос са *Eurojust*-ом. Канцеларија европског јавног тужиоца треба да успостави блиску сарадњу са наведеним телом Уније. Та сарадња се огледа у размени информација неопходних за спровођење истраге, помоћи у достављању других релевантних података, помоћи приликом закључивања споразума између Канцеларије европског јавног тужиоца и земље чланице у вези са допунском надлежношћу. Осим тога предвиђена је могућност коришћења административних капацитета *Eurojust-a*. Наравно, такав вид сарадње мора да буде дефинисан посебним споразумом. Административна помоћ огледала би се у техничкој помоћи приликом припреме годишњег буџета, техничке помоћи у вези са запошљавањем и унапређењем запослених, помоћи у вези са функционисањем рачунарског центра, службом обезбеђења, финансијским менаџментом, рачуноводством и ревизорском службом, као и другим службама за чијим функционисањем постоји заједнички интерес.<sup>32</sup> У оквиру истог поглавља дефинисан је однос са другим институцијама Европске уније, агенцијама и телима. У складу са тим одредбама Канцеларија европског јавног тужиоца требало би да развија посебан однос са *Europol*-ом. Сарадња би требало да подразумева размену информација. Истим чланом уређује се и сарадња са Европском канцеларијом за борбу против финансијских превара. Такав вид сарадње требало би да се заснива на посебном уговору.<sup>33</sup> Осим тога, могуће је и

<sup>31</sup> Члан 56. Предлога уредбе о успостављању Канцеларије европског јавног тужиоца.

<sup>32</sup> Члан 57. Предлога уредбе о успостављању Канцеларије европског јавног тужиоца.

<sup>33</sup> Члан 58. Предлога уредбе о успостављању Канцеларије европског јавног тужиоца.

закључење уговора са другим институцијама, телима, канцеларијама и агенцијама Европске уније. Међутим, Предлогом уредбе предвиђена је и могућност закључења писаних споразума са земљама које нису чланице Европске уније. Таква сарадња састоји се у кривичноправној помоћи и екстрадицији у случајевима који спадају у надлежност Канцеларије европског јавног тужиоца тј. када су у питању кривична дела на штету финансијских интереса Европске уније.<sup>34</sup>

### Права осумњиченог или оптуженог лица

У оквиру посебног поглавља прописана су права осумњиченог или оптуженог лица. У вршењу своје надлежности Канцеларија европског јавног тужиоца треба да поштује права осумњиченог лица у складу са Повељом о основним људским правима у Европској унији, укључујући и право на правично суђење и право на одбрану. Сваком осумњиченом лицу против којег се води поступак пред Канцеларијом европског јавног тужиоца неопходно је обезбедити следећа права: право на употребу матерњег језика и право на превод, право да буде информисано о предмету оптужбе и увид у предмет, право на ангажовање адвоката и право да обавести трећа лица (чланове породице) о задржавању, право да ангажује адвоката у кривичном поступку, као и право на комуникацију након притвора, право да се брани ћутањем и сматра невиним до доношења правоснажне одлуке, право на правну помоћ, право да доставља доказе, предложи вештаке и сведоке. Иста права имаће и лице за које се приликом испитивања, саслушања или задржавања закључи да се може сматрати осумњиченим за кривично дело извршено на штету финансијских интереса Европске уније. Уколико је оптужница потврђена од стране надлежног националног суда, оптужено лице имаће процесна права у складу са прописима конкретне земље чланице. Међутим, осим наведених права, осумњичено и оптужено лице као и друга лица која учествују у поступку који се води од стране Канцеларије европског јавног тужиоца уживају и права у поступку која су им гарантована националним законодавством.<sup>35</sup> У складу са наведеним осумњичено и оптужено лице у поступку који се води од стране Канцеларије европског јавног тужиоца има право да се у складу са националним правом брани ћутањем у вези са чињеницама које се тичу кривичног дела за које постоје основи сумње

---

<sup>34</sup> Члан 59. Предлога уредбе о успостављању Канцеларије европског јавног тужиоца.

<sup>35</sup> Члан 32. Предлога уредбе о успостављању Канцеларије европског јавног тужиоца.

или основана сумња да је извршило. То лице би требало да буде обавештено на језику који разуме да није у обавези да износи чињенице у корист своје оптужбе. Осим наведеног, лице које се појављује као осумњичени или оптужени у поступку сматра се невиним све док се његова кривица не докаже од стране надлежног националног суда.<sup>36</sup> У поступку који се води од стране Канцеларије европског јавног тужиоца осумњичени или оптужени имају право на правну помоћ бесплатну или делимично бесплатну у складу са националним прописима уколико немају средстава за адвоката.<sup>37</sup> Осумњичени или оптужени у складу са националним прописима имају право да доставе Канцеларији европског јавног тужиоца доказе, као и да у складу са националним прописима предлажу вештаке и сведоке који ће бити саслушани у поступку.<sup>38</sup>

## 5) ИЗВОРИ

Consolidated version of the Treaty on the functioning of the European union, Official Journal of the European Union, C 326/47, 26.10.2012. Текст је доступан на Интернет страници: <http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>

Hamran Ladislav, Szabova Eva, „European prosecutor’s office-cui bono?“, New Journal of European Criminal Law, Vol. 4, Issue 1-2, 2013. Текст је доступан на Интернет страници: [www.njecl.eu/pdf\\_file/ITS/NJECL\\_04\\_01\\_0040.pdf](http://www.njecl.eu/pdf_file/ITS/NJECL_04_01_0040.pdf)

Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutors’ Office, (\*COM/2013/0534 final-2013/0255 (APP)\*). Текст Предлога уредбе је доступан на Интернет страници: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52013PC0534>

Рабреновић, Александра, „Одговорност за трошење финансијских средстава Европске уније у: *50 година Европске уније*, Институт за упоредно право, Влада Србије - Канцеларија за придруживање Европској унији, Београд, 2007.

Report from the Commission to the European Parliament and the Council Protection of the European Union’s financial interests-Fight against fraud 2013 Annual Report European Commission, Brisel, 17.04.2014. COM

---

<sup>36</sup> Члан 33. Предлога уредбе о успостављању Канцеларије европског јавног тужиоца.

<sup>37</sup> Члан 34. Предлога уредбе о успостављању Канцеларије европског јавног тужиоца.

<sup>38</sup> Члан 35. Предлога уредбе о успостављању Канцеларије европског јавног тужиоца.

(2014) 474 final. Текст Извештаја је доступан на Интернет страници:  
[http://www.ec.europa.eu/antifraud/documents/reports.commission/2013/1\\_act\\_part1\\_en.pdf](http://www.ec.europa.eu/antifraud/documents/reports.commission/2013/1_act_part1_en.pdf)

Стојановић, Р. Снежана, „Развој система финансирања Европске уније“, *50 година Европске уније*, Институт за упоредно право, Влада Републике Србије - Канцеларија за придруживање Европској унији, Београд, 2007.

## 6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

С обзиром да Република Србија има статус кандидата, а не чланице Европске уније, не може се говорити о неком конкретнијем значају Предлога уредбе о успостављању Канцеларије европског јавног тужиоца за Србију. Наведена уредба још увек нема неки већи значај ни за земље чланице имајући у виду да се још увек налази у поступку усвајања. Уколико буде успостављена, Канцеларија европског јавног тужиоца растеретиће рад националних тужилаца који су на основу националних прописа били у обавези да гоне извршиоце кривичних дела на штету финансијских интереса Европске уније. На тај начин обезбедиће се ефикаснија кривичноправна заштита буџета Заједнице. Због страха од уступања надлежности неком „наднационалном“ органу велики број земаља био је прилично скептичан у вези са успостављањем Канцеларије европског јавног тужиоца. Први покушај успостављања наведене Канцеларије везује се за пројекат *Corpus juris*. Међутим, тек је Уговором о функционисању Европске уније створен правни основ за успостављање Канцеларије европског јавног тужиоца. На основу члана 86. наведеног Уговора Комисија је 2013. године израдила Предлог уредбе о успостављању Канцеларије. Имајући у виду однос земаља чланица према идеји њеног успостављања, чини се да је у Предлогу садржано најоптималније решење у погледу структуре, која је децентрализована. Истражне радње и кривично гоњење предузима се од стране тужилаца делегираних из земаља чланица Уније, а оптужница се заступа пред надлежним судовима тих земаља у складу са националним прописима. Таква структура представља и уштеду за буџет Европске уније. У складу са Предлогом уредбе надлежност Канцеларије европског јавног тужиоца је спровођење истраге за кривична дела извршена на штету финансијских интереса Заједнице, а која су извршена на територији једне или више земаља чланица, или од стране њених држављана или запослених у организацијама, телима или институцијама Уније. Међутим, Предлог



уредбе не садржи одредбу којом је прописана надлежност органа у случају да је кривично дело на штету финансијских интереса Европске уније извршено од стране земље кандидата за чланство, па се може претпоставити да су кривична дела извршена на штету финансијских интереса Европске уније, а од стране држављана тих земаља у надлежности њихових правосудних органа. Иако је, чланом 86. тачка 4. Уговора о функционисању Европске уније и чланом 74. став 1. Предлога уредбе о успостављању Канцеларије европског јавног тужиоца, предвиђена могућност да се на предлог Комисије прошири надлежност наведене Канцеларије и на друга тежа кривична дела која имају прекограничну димензију, мала је вероватноћа да ће до тога заиста и доћи. Нарочито, уколико се има у виду чињеница да Уредба о успостављању Канцеларије европског јавног тужиоца није усвојена две године од достављања њеног предлога Европском парламенту и Савету. О значају институције Европског јавног тужиоца за земље чланице могу се донети конкретнији закључци тек након неколико година од њеног успостављања. Због тога је и чланом 74. став 1. Предлога уредбе прописана обавеза Комисије да најкасније у року од пет година, од почетка примене уредбе, обавести Европски парламент и Савет о њеном функционисању, уз могућност достављања предлога нових правних аката који би детаљније или квалитетније уредили функционисање Канцеларије европског јавног тужиоца.