

*Dr Tatjana D. Bugarski, redovni profesor
Univerzitet u Novom Sadu
Pravni fakultet u Novom Sadu
T.Bugarski@pf.uns.ac.rs*

*Dr Milana M. Pisarić, asistent sa doktoratom
Univerzitet u Novom Sadu
Pravni fakultet u Novom Sadu
M.Pisaric@pf.uns.ac.rs*

NADLEŽNOST EVROPSKOG JAVNOG TUŽILAŠTVA¹

Sažetak: Posle višegodišnjih pregovora između država članica i institucija Evropske Unije, oktobra 2017. usvojena je Uredba kojom se osniva Evropsko javno tužilaštvo. Predmet rada je prikaz i kritička analiza pojedinih rešenja iz Uredbe, koja se odnose na nadležnost i delokrug rada ovog nadnacionalnog organa, kako bi se sagledale mogućnosti za ostvarivanje njegovih zadataka u zaštiti finansijskih interesa Evropske unije.

Ključne reči: Evropska unija, finansijski interesi Evropske unije, Evropsko javno tužilaštvo.

1. UVOD

Sa Lisabonskim ugovorom (Ugovor o funkcionisanju EU, u daljem tekstu: UFEU²), stvoren je osnov za delovanje Komisije u pravcu ostvarivanja inicijative ka stvaranju jedinstvenog evropskog krivičnog područja radi zaštite fi-

¹ Rad je nastao kao rezultat rada na Projektu „Pravna tradicija i novi pravni izazovi“ u 2019, čiji nosilac je Pravni fakultet u Novom Sadu, Univerzitet u Novom Sadu.

² Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, OJ C 326, 26.10.2012, 47–390, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>.

nansijskih interesa Unije.³ Na osnovu člana 86 UFEU Komisija je jula 2013. iznela *Predlog Uredbe o osnivanju Evropskog javnog tužilaštva*,⁴ a nakon četiri godine pregovora i nekoliko izmena u početno predloženom tekstu, 12. oktobra 2017. usvojena je **Uredba o sprovođenju pojačane saradnje radi osnivanja Evropskog javnog tužilaštva** (u daljem tekstu: Uredba).⁵

2. STVARNA I MESNA NADLEŽNOST EVROPSKOG JAVNOG TUŽILAŠTVA

Pravilo dovoljne određenosti u okviru principa zakonitosti krivičnog prava podrazumeva da je **stvarna nadležnost** EJT-a trebalo da bude jasno i precizno određena u Uredbi, tako da su takstavino navedena krivična dela za koje bi EJT bilo nadležno.⁶ Umesto toga, stvarna nadležnost je uređena na taj način što Uredba upućuje na **Direktivu o suzbijanju putem krivičnog prava prevara izvršenih protiv finansijskih interesa Unije** (u daljem tekstu: *PIF* Direktiva⁷). Smisao Direktive je zapravo da se harmonizuju nacionalni propisi u vezi sa krivičnim delima protiv finansijskih interesa EU,⁸ kako bi se prevazišle postojeće zakonske razlike koje onemogućavaju delotvorno suzbijanje ovih krivičnih dela, i da bi se na taj način omogućio rad EJT-a.⁹ Međutim, treba imati u vidu da će granice stvarne nadležnosti EJT-a biti u suštini određene nacionalnim pravom država članica, jer se one

³ Više o osnivanju Evropskog javnog tužilaštva, vid. T. Bugarski, M. Pisarić, „Osnivanje i organizacija Evropskog javnog tužilaštva“, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu 1/2019, 17-35.

⁴ European Commission, *Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor*, Document COM (2013) 534 final of 17 July 2013, http://ec.europa.eu/justice/newsroom/criminal/news/130717_en.htm.

⁵ *Council Regulation (EU) 2017/1939 of 12 October 2017 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office ('the EPPO')*, OJ L 283, 31.10.2017, 1–71, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R1939&from=EN>.

⁶ K. Lohse, „The European Public Prosecutor: Issues of Conferral, Subsidiarity and Proportionality“, in: L.H. Erkelens, A.W.H. Meij, M. Pawlik (eds), *The European Public Prosecutor Office: An Extended Arm or a Two-headed Dragon?*, Hague 2015, 174.

⁷ *PIF* od fr. *PIF: Protection des intérêts Financiers*, što znači zaštita finansijskih interesa Unije.

⁸ Ova Direktiva obavezuje države članice da sa njom usklade, kako odredbe posebnog dela krivičnog prava (obavezujući države na propisivanje određenih ponašanja kao krivičnih dela), tako i iz opšteg dela krivičnog prava (odnosi se na institute izvršilaštva, saučesništva, odgovornosti pravnih lica, sankcija, rokova zastarelosti).

⁹ Pojedini autori su kritikovali predlog Direktive (u kakvom je tekstu Direktiva i usvojena) iz razloga što sadrži “pravila minimalističkog stepena koja će doprineti minimalnoj harmonizaciji, usled čega će krivično materijalno pravo država članica ostati i dalje fragmentisano, što će

Direktivom obavezuju da u svojim propisima krivičnog materijalnog prava predvide određena ponašanja kao krivična dela, što nije dobro rešenje.¹⁰

Dakle, EJT je nadležno za krivična dela koja utiču na finansijske interese Unije koja su predviđena u Direktivi, a kako je ona sprovedena u nacionalnom pravu (član 22 stav 1 Uredbe). Osim toga, propisana je nadležnost EJT-a za svako drugo krivično delo koje je sa delima utvrđenim u Direktivi *neodvojivo povezano* (pod uslovima iz člana 25 stav 3). I ova odredba se može kritikovati, jer nije u dovoljnoj meri u skladu sa elementom predviđenosti u okviru principa zakonitosti krivičnog prava. Takođe, jasno je utvrđeno da EJT *nije nadležno* za krivična dela povezana za nacionalnim neposrednim porezima, uključujući dela koja su sa njima neodvojivo povezana (član 22 stav 4 Uredbe).

Zajednički zaštitini objekt za **krivična dela u pogledu kojih je predviđena nadležnost EJT-a** su *finansijski interesi Unije*, što su *prihodi, rashodi i imovina* koji su 1) obuhvaćeni budžetom Unije i budžetima institucija, organa, kancelarija i agencija Unije, kao i budžetima kojima oni upravljaju ili koje nadziru, ili su 2) putem navedenih budžeta stečeni ili se u te budžete moraju uplatiti (član 2 stav 1 tačka 3 Uredbe, član 2 Direktive). U drugoj glavi Direktive se od država članica zahteva da u svojim propisima kao krivično delo predvide *prevaru* koja štetno utiče na finansijske interese Unije (član 3¹¹)

ugroziti delotvornost istraga i krivičnog gonjenja EJT“, J.A.E. Vervale, “The material scope of competence of the European Public Prosecutor’s Office”, *ERA Forum* 1/2014, 97.

¹⁰ S obzirom na to da direktive ne mogu da nameću obaveze pojedincima (fizičkim i pravnim licima), neophodno je da se krivična dela predvide u propisima krivičnog materijalnog prava država članica, kojima se implementira Direktiva, a u skladu sa načelom zakonitosti (i to elementom predviđenosti). Kako je u pogledu direktiva državama ostavljena sloboda u izboru metoda i forme implementacije njenih odredaba ali ne i njihovog sadržaja, da bi se izbegle fragmentacije i razlike u odredbama krivičnih zakona država članica, bilo je neophodno da odredbe u Direktivi budu što preciznije i detaljnije definisane (A.Meij, „Some explorations into the EP-PO’s Administrative structure and Judicial Review“, in: L.H. Erkelens, A.W.H. Meij, M. Pawlik (eds), *The European Public Prosecutor Office: An Extended Arm or a Two-headed Dragon?*, Hague 2015, 109).

¹¹ **Prevarom** koja štetno utiče na finansijske interese Unije smatra se, u odnosu na:

A. **rashode koji nisu povezani s javnom nabavkom**, *svaka radnja ili propuštanje*, koji se odnose na:

- i. upotrebu ili prikazivanje lažnih, netačnih ili nepotpunih izjava ili dokumenata, što za posledicu ima proneveru ili nezakonito zadržavanje sredstava ili imovine iz budžeta Unije ili budžeta kojima upravlja Unija, ili kojima se upravlja u njeno ime;
- ii. nedavanje informacija, čime se krši određena obaveza, s istim posledicama; ili
- iii. korišćenje takvih sredstava ili imovine za potrebe različite od onih za koje su sredstva izvorno odobrena;

B. **rashode u vezi s javnom nabavkom**, barem kada su počinjeni radi sticanja nezakonite koristi za učinioca ili drugo lice pruzrokovanjem gubitka po finansijske interese Unije, *svaka radnja ili propuštanje*, koji se odnose na:

i *druga krivična dela* koja štetno utiču na finansijske interese Unije (član 4¹²).

Što se tiče **mesne nadležnosti**, utvrđeno je da je EJT-a nadležno ukoliko je krivično delo: (a) u celosti ili delimično izvršeno na teritoriji jedne ili više država

- i. upotrebu ili prikazivanje lažnih, netačnih ili nepotpunih izjava ili dokumenata, što za posledicu ima proneveru ili nezakonito zadržavanje sredstava ili imovine iz budžeta Unije ili budžeta kojima upravlja Unija, ili kojima se upravlja u njeno ime;
- ii. nedavanje informacija, čime se krši određena obaveza, s istim posledicama; ili
- iii. korišćenje takvih sredstava ili imovine za potrebe različite od onih za koje su sredstva izvorno odobrena, čime se nanosi šteta finansijskim interesima Unije;

V. prihod različit od prihoda koji proizlazi iz vlastitih sredstava na osnovu PDV-a, svaka *radnja ili propuštanje*, koji se odnose na:

- i. upotrebu ili prikazivanje lažnih, netačnih ili nepotpunih izjava ili dokumenata, što za posledicu ima nezakonito smanjenje sredstava iz budžeta Unije ili budžeta kojima upravlja Unija, ili kojima se upravlja u njeno ime;
- ii. nedavanje informacija, čime se krši određena obaveza, s istim posledicama; ili
- iii. zloupotrebu zakonito ostvarene koristi, s istim posledicama;

G. prihod koji proizlazi iz vlastitih sredstava na osnovu PDV-a, svaka *radnja ili propuštanje*, koji su počinjeni u prekograničnim sistemima prevara, i koji se odnose na:

- i. upotrebu ili prikazivanje lažnih, netačnih ili nepotpunih izjava ili dokumenata u vezi s PDV-om, što za posledicu ima smanjenje sredstava iz budžeta Unije;
- ii. nedavanje informacija u vezi s PDV-om, čime se krši određena obaveza, s istim posledicama; ili
- iii. prikazivanje ispravnih izjava u vezi s PDV-om za potrebe prevarnog prikrivanja neplaćanja ili nezakonitog ostvarivanja prava na povrat PDV-a.

Pri tome, u odnosu na prihod koji proizlazi iz vlastitih sredstava na osnovu PDV-a, Direktiva se primenjuje samo u slučaju teških krivičnih dela protiv zajedničkog sistema PDV-, odnosno samo ako su radnje ili propuštanja povezane s državnim područjem dve ili više država članica Unije i ako je time prouzrokovana ukupna šteta od najmanje 10.000.000 evra (član 2 stav 2 Direktive).

¹² **Druga krivična dela** kojima se štetno utiče na finansijske interese Unije su:

- *pranje novca* (radnje iz Direktive 2015/849 koje obuhvataju imovinu stečenu krivičnim delima iz člana 3 te Direktive);
- *primanje mita* (postupanje javnog službenika koji neposredno ili preko posrednika traži ili prima bilo kakvu korist za sebe ili za treće lice, ili prihvata obećanje takve koristi, kako bi delovao ili se suzdržao od delovanja u skladu sa svojom dužnošću ili pri obavljanju svoje funkcije, na način koji šteti ili bi mogao da šteti finansijskim interesima Unije);
- *davanje mita* (postupanje lica koje obećava, nudi ili daje, neposredno ili preko posrednika, bilo kakvu korist javnom službeniku za njega ili za treće lice, kako bi delovao ili se suzdržao od delovanja u skladu sa svojom dužnošću ili pri obavljanju svoje funkcije, na način koji šteti ili bi mogao da šteti finansijskim interesima Unije); i
- *pronevera* (postupanje kojim javni službenik, kom je neposredno ili posredno povereno upravljanje sredstvima ili imovinom, obezbedi ili isplati sredstva, prisvoji imovinu ili se njome koristi suprotno svrsi za koju su namenjeni, na bilo koji način kojim se nanosi šteta finansijskim interesima Unije).

Pri tome, javni službenik je, kako službenik Unije, tako i nacionalni službenik (odnosno, javni službenik (i službeno lice) kako se tumači u nacionalnom pravu države članice ili treće države), kao i lice kome je poverena javna funkcija koja uključuje upravljanje finansijskim interesima Unije u državama članicama ili trećim državama (član 4 stav 4 Direktive).

članica; ili (b) izvršio državljanin države članice van njene teritorije, a takva krivična dela su u nadležnosti te države članice; ili (v) van teritorije iz tačke (a) izvršilo lice, na koga se u trenutku izvršenja primenjivao Pravilnik o osoblju ili Uslovi zaposlenja, a takva krivična dela su u nadležnosti neke države članice (član 23 Uredbe).

Što se tiče raspodele nadležnosti, tj. odnosa između EJT-a i nacionalnih organa krivičnog gonjenja, Uredbom je utvrđena **isključiva nadležnost EJT-a** za krivična dela u okvirima stvarne i mesne nadležnosti, tako što delegirani evropski javni tužilac u ime EJT-a u državi članici *pokreće i sprovodi istragu* (u skladu sa članom 26 Uredbe), odnosno *preuzima gonjenje* od nacionalnih organa gonjenja (u skladu sa članom 27 Uredbe). U tim slučajevima *nadležni organi država članica ne mogu da vrše ovlašćenja iz svoje nadležnosti* u pogledu istog kažnjivog postupanja (član 25 stav 1 Uredbe).

Međutim, **u dve situacije** EJT ne vrši ovlašćenja iz svoje nadležnosti, nego funkciju krivičnog gonjenja **vrše nacionalni nadležni organi**:

I. Ukoliko se radi o bagatelnim krivičnim delima, odnosno ako je krivičnim delima iz stvarne nadležnosti EJT-a prouzrokovana ili mogla da bude prouzrokovana šteta finansijskim interesima Unije u iznosu manjem od 10.000 evra, **EJT ustupa predmet** nadležnim nacionalnim organima (osim ukoliko predmet ima posledice na nivou EU, koje su takve prirode da je neophodno da EJT pokrene istragu, *ili* postoje razlozi za sumnju da su krivično delo izvršili službenici ili članovi institucija Unije, u kojim slučajevima EJT, i pored toga što se radi o iznosu štete manjem od predviđenog, može da vrši ovlašćenja iz nadležnosti) (član 25 stav 2 Uredbe);

II. **EJT se uzdržava od vršenja ovlašćenja iz nadležnosti** i nakon savetovanja s nacionalnim nadležnim organima, **predmet** im bez nepotrebnog odlaganja **upućuje**, ukoliko: (a) *najviša sankcija* predviđena nacionalnim pravom za krivično delo obuhvaćeno članom 22 stavom 1 je *jednaka* najvišoj sankciji za neodvojivo povezano krivično delo, kako je navedeno u članku 22 stav 3, *ili blaža* od nje (osim ako se tim krivičnim delom doprinelo izvršenju krivičnog dela obuhvaćenom članom 22 stav 1), ili (b) postoji razlog za pretpostavku da *šteta* koja je krivičnim delom iz člana 22 prouzrokovana ili bi mogla biti prouzrokovana finansijskim interesima Unije *nije veća* od štete koja je prouzrokovana ili bi mogla biti prouzrokovana nekom drugom oštećenom licu (član 25 stav 3 Uredbe). Međutim, u pogledu drugog osnova za isključenje nadležnosti, ako se pokaže da je „u boljem položaju“ za sprovođenje istrage ili krivičnog gonjenja, EJT može, uz saglasnost nadležnih nacionalnih organa, vršiti funkcije u predmetima koji bi inače bili isključeni iz njegove nadležnosti (član 25 stav 4 Uredbe).

Određene kritike se mogu uputiti kriterijumima za podelu nadležnosti koji su utvrđeni u Uredbi. Naime, iznos od 10.000 evra kao granica između bagatelnih krivičnih dela u nadležnosti nacionalnih državnih organa i „težih“ krivičnih dela

u nadležnosti EJT-a nije dovoljno određen kriterijum. Procenjivanje visine pričinjene štete u fazi istrage je teško, ako ne i nemoguće. Prema iskustvu *OLAF*-a, šteta se na početku istrage može proceniti samo do 40% iznosa, dok se pun iznos može odrediti tek nakon sprovedene istrage.¹³ Osim toga, kriterijum koji se vezuje za visinu prouzrokovane štete nije odgovarajući u pogledu koruptivnih krivičnih dela, jer kod takvih krivičnih dela nije relevantan iznos pričinjene štete, nego činjenica da je neko lice zloupotrebilo službeni položaj.

Možda je bilo više opravdanja (naročito u smislu načela supsidijariteta) da je nadležnost između nacionalnih državnih organa i ovog nadnacionalnog organa podeljena tako da je istraga i krivično gonjenje, po pravilu, u nadležnosti državnih organa država članica, naročito u pogledu lakših krivičnih dela kod kojih nema izraženih elemenata prekograničnosti, a da EJT može preuzeti ove funkcije od njih u pojedinom slučaju, ceneći konkretne okolnosti i značaj predmeta. Pri tome su se obavezivanjem nadležnih nacionalnih organa da EJT-u blagovremeno dostavljaju određene informacije, oni možda mogli u dovoljnoj meri motivisati da postupaju odgovornije u sprovođenju istrage i krivičnom gonjenju.¹⁴ Ipak, takav sistem podeljene nadležnosti mogao je stvoriti više problema u odnosu na one zbog kojih je EJT osnovano, odnosno ne doprineti neefikasnosti krivičnog postupka (npr. situacije da se istovremeno vodi istraga na nacionalnom i nadnacionalnom nivou) i pravnoj nesigurnosti (usled nejednakog postupanja u sličnim predmetima u različitim državama), a nacionalni nadležni organi bi se dodatno opteretili birokratskim obavezama (izveštavanjem) prema EJT-u.

Evropsko javno tužilaštvo u okviru svoje stvarne i mesne nadležnosti 1) **poкреће i sprovodi istragu krivičnih dela kojima se ugrožavaju finansijski interesi Unije**, 2) **preduzima krivično gonjenje učinilaca krivičnih dela kojima se ugrožavaju finansijski interesi Unije**, i 3) **zastupa optužbu za krivična dela kojima se ugrožavaju finansijski interesi Unije u sudskom postupku pred nadležnim sudovima država članica, do pravosnažnog okončanja krivičnog postupka** (član 4 Uredbe). U skladu sa načelom supsidijariteta istragu u državi članici vodi i optužbu pred nacionalnim sudom zastupa delegirani evropski tužilac, kao decentralizovani element u organizaciji EJT-a, ali po uputstvima i pod nadzorom stalnog veća, što predstavlja istinsko evropsko svojstvo EJT-a.

Uredbom je predviđeno da će nakon tri godine od stupanja na snagu Uredbe, Komsija na osnovu predloga glavnog Evropskog javnog tužioca utvrditi datum kada će EJT preuzeti ovlašćenja iz svoje nadležnosti (član 120 Uredbe).¹⁵

¹³ G. Kessler, „The EPPO’s contribution to the protection of the EU financial interests“, in: C. Nowak, *The European Public Prosecutor’s Office and national authorities*, Milan 2016, 7.

¹⁴ Lohse, *op.cit.*, 176.

¹⁵ Da bi EJT mogao da vrši ovlašćenja iz svoje nadležnosti, u članu 24 Uredbe su izričito **propisane obaveze određenih organa i institucija na nacionalnom i nadnacionalnom nivou**. Tako su institucije, organi, kancelarije i agencije Unije, kao i državni organi država članica koji su

Uredbom su utvrđena **minimalna pravila** u pogledu istrage krivičnih dela iz nadležnosti EJT-a i krivičnog gonjenja učinilaca tih krivičnih dela, **dok su konkretna ovlašćenja** koja ima delegirani evropski tužilac u državi članici za pravo **propisana nacionalnim propisima** država članica, što je u skladu sa zahtevom poštovanja različitosti nacionalnih pravnih sistema iz člana 67 stav 1 UFEU. Iako se *očekuje* da će delovanje EJT *doprineti stvaranju jedinstvenog pravnog sistema*, koji će biti efikasniji i delotvorniji od postojećeg, fragmentisanog sistema (istraga i krivično gonjenje u isključivoj nadležnosti država članica, uz korišćenje mehanizama uzajamnog priznavanja odluka), pitanje je u kojoj meri se taj cilj može ostvariti propisivanjem ovlašćenja EJT-a kroz kombinaciju minimalnih pravila u Uredbi i odredaba nacionalnih propisa, na koje Uredba upućuje.

3. ISTRAGA

3.1. Pokretanje istrage

Ukoliko u smislu primenjivog nacionalnog prava postoji potreban stepen sumnje da je izvršeno krivično delo iz nadležnosti EJT-a ili da je njegovo izvršenje u toku, **odluku o pokretanju istrage** donosi **delegirani evropski tužilac** (u daljem tekstu: DET), u skladu sa nacionalnim pravom. U slučaju „neaktivnosti“, odnosno ako DET ne pokrene istragu, stalno veće kom je predmet dodeljen, izdaje mu obavezujuće uputstvo da istragu pokrene.

Mesto izvršenja krivičnog dela je primarni kriterijum za određivanje **koji će DET biti nadležan** da pokrene i sprovodi istragu. Naime, propisano je da istragu,

nadležni u skladu s primenjivim nacionalnim pravom, dužni da bez nepotrebnog *odlaganja izvešte EJT o svakom kažnjivom postupanju iz nadležnosti EJT-a*. Takođe, u slučaju da pravosudni organ ili organ krivičnog gonjenja u državi članici donese odluku o pokretanju istrage povodom krivičnog dela iz nadležnosti EJT-a ili u bilo kom trenutku nakon pokretanja istrage proceni da se istraga odnosi na takvo krivično delo, taj organ je dužan da bez nepotrebnog odlaganja o tome obavesti EJT, da bi ovaj mogao da odluči da li će ostvariti svoje pravo na preuzimanje predmeta. Izveštaj sadrži opis činjenica, među ostalim procenu prouzrokovane štete ili štete koja bi mogla biti prouzrokovana, moguću pravnu kvalifikaciju, i sve druge dostupne informacije o potencijalnim oštećenim licima, osumnjičenima i drugim učesnicima u postupku (član 24 stav 4 Uredbe).

Ako EJT nakon provere odluči da pokrene istragu, o tome će bez nepotrebnog odlaganja obavestiti organ koji ga je izvestio o kažnjivom postupanju (član 26 stav 2 Uredbe). Sve informacije koje dostavljaju EJT se evidentiraju i proveravaju u skladu s poslovnikom o radu EJT, pa ukoliko EJT nakon provere odluči da ne postoje razlozi za pokretanje istrage niti za ostvarivanje prava na preuzimanje predmeta, obrazloženje odluke beleži se u sistemu vođenja predmeta.

S druge strane, ukoliko EJT sazna za izvršenje krivičnog dela, koje je izvan njegove nadležnosti, o tome će, bez nepotrebnog odlaganja, obavestiti nadležne nacionalne organe i proslediti im sve relevantne dokaze. Osim toga, EJT može, u specifičnim slučajevima, da zatraži dodatne relevantne informacije koje su dostupne institucijama, organima, kancelarijama i agencijama Unije i nadležnim organima država članica.

po pravilu, pokreće i sprovodi DET iz one države članice u kojoj se nalazi *središte kriminalne aktivnosti*. U slučaju da je izvršeno nekoliko povezanih krivičnih dela iz nadležnosti EJT na teritoriji više država članica, istragu pokreće DET iz one države članice u kojoj je *izvršena većina krivičnih dela*. Pravila za određivanje mesne nadležnosti DET-a, postavljena u Uredbi upotrebom termina „središte kriminalne aktivnosti“ i „u kojoj je izvršena većina krivičnih dela“, nisu u dovoljnoj meri određena (u smislu načela zakonitosti), što ne doprinosi pravnoj sigurnosti.

Osim ovog pravila, koje se ogleda u primeni mesta izvršenja krivičnog dela kao primarnog kriterijuma za određivanje DET-a koji će biti nadležan u konkretnom predmetu, predviđena je mogućnost **realokacije predmeta**, odnosno određivanja drugog DET-a kao mesno nadležnog.¹⁶

Izbor države članice u kojoj će se sprovesti istraga je od *ključnog značaja* i za organ gonjenja i za odbranu, *iz dva razloga*: 1) u vršenju ovlašćenja iz nadležnosti EJT-a se rukovodi nacionalnim propisima, pa stranke u krivičnom postupku imaju prava i dužnosti u skladu sa domaćim pravom države članice; 2) učiniocima krivičnih dela iz nadležnosti EJT će se, po pravilu, suditi pred sudom države članice u kojoj je istraga sprovedena.

Dakle, odluku o pokretanju istrage krivičnih dela iz nadležnosti EJT-a po pravilu, donosi DET, u ime EJT-a. Osim toga, članom 27 Uredbom je predviđeno i pravo EJT na **preuzimanje predmeta od nadležnih organa država članica** (eng. *Right of evocation*).¹⁷

¹⁶ Naime, DET iz neke druge države članice (a ne iz države članice u kojoj je izvršeno krivično delo) može pokrenuti istragu ili dobiti uputstvo nadležnog stalnog veća da je pokrene, ukoliko je to *naročito opravdano*, uzimajući u obzir sledeće supsidijarne kriterijume, prema redosledu prvenstva: (a) mesto u kom okrivljeni ima uobičajeno boravište; (b) državljanstvo okrivljenog; (v) mesto na kom je nastala najveća finansijska šteta (član 26 stav 4 Uredbe). Ukoliko se radi o predmetu za koji može biti nadležan DET iz nekoliko država članica, do donošenja odluke o krivičnom gonjenju pred nacionalnim sudom (u skladu s članom 36 Uredbe), stalno veće može, nakon savetovanja s evropskim tužiocima i/ili DET-om iz tih država članica, doneti odluku da: (a) pre-raspodeli predmet DET-u u nekoj drugoj državi članici; ili da (b) spoji ili razdvoji predmete, i da za svaki predmet izabere DET-a koji će ga voditi, ako su takve odluke u opštem interesu pravde i u skladu sa kriterijima za izbor DET-a koji vodi predmet (u skladu sa članom 26 stav 5 Uredbe).

¹⁷ Naime, po prijemu informacije od nadležnih nacionalnih organa da su pokrenuli istragu za krivično delo iz nadležnosti EJT-a, EJT donosi odluku o tome da li će ostvariti svoje pravo na preuzimanje predmeta. Odluku donosi što je pre moguće, a najkasnije pet dana nakon prijema ovih informacija, po potrebi se prethodno savetujući s nadležnim organima dotične države članice, i o toj odluci obaveštava nacionalne nadležne organe. Do donošenja odluke, nacionalni organi su dužni da se suzdržavaju od donošenja odluka na osnovu nacionalnog prava čija bi posledica mogla da bude sprečavanje EJT-a u ostvarivanju prava na preuzimanje predmeta, ali su ovlašćeni da preduzimaju sve hitne mere koje su potrebne kako bi osiguralo delotvorno sprovođenje istrage i krivično gonjenje.

Pravo na preuzimanje predmeta u ime EJT-a ostvaruje DET iz države članice čiji su nadležni organi pokrenuli istragu u pogledu krivičnog dela iz nadležnosti EJT-a. Ukoliko DET donese odluku o preuzimanju predmeta, nadležni organi država članica će mu dostaviti spise i neće spro-

U slučaju da se, po prijemu informacija od nadležnih organa, *EJT uzdrži od vršenja ovlašćenja iz nadležnosti* (odnosno, ne preuzme predmet), o tome bez nepotrebnog odlaganja obaveštava nadležne nacionalne organe, koji su dužni da EJT-u dostave informacije o svakoj novoj činjenici, koja bi EJT mogla da podstakne na ponovno razmatranje odluke o nevršenju ovlašćenja iz nadležnosti (što će biti moguće do trenutka okončanja istrage pred nacionalnim nadležnim organima, odnosno do podnošenja optužnog akta pred nacionalnim sudovima) (član 27 stav 7 Uredbe).

3.2. Sprovođenje istrage

Istragu krivičnih dela iz nadležnosti EJT-a, *po pravilu*, a u skladu sa načelom subsidijariteta, **sprovodi** u državi članici **DET** u ime EJT-a, **po uputstvima nadležnog stalnog veća i pod nadzorom evropskog tužioca** iz te države članice (nadzornog evropskog tužioca, u daljem tekstu: NET). DET koji vodi predmet može, u skladu s nacionalnim pravom, *sâm da preduzima* istražne radnje ili da *izda uputstva nadležnim organima* u svojoj državi članici da ih preduzmu. Ti organi su, pored toga, ovlašćeni, u svakom trenutku tokom istrage koju sprovodi EJT, da preduzmu hitne mere u skladu s nacionalnim pravom koje su potrebne da bi istraga bila delotvorna, čak i ako ne postupaju izričito prema uputstvu DET-a koji vodi predmet (o čemu su dužni da ga bez odlaganja obaveste). Tokom sprovođenja istrage, DET putem sistema vođenja predmeta izveštava NET i stalno veće o svim važnim pitanjima u predmetu, u skladu s pravilima utvrđenima u poslovniku o radu EJT-a.

Izuzetno od ovog pravila, istragu u određenim slučajevima sprovodi *drugi DET ili NET*. Naime, ukoliko tokom sprovođenja istrage DET utvrdi da ne može da sprovodi istragu (npr. usled prevelikog obima posla) ili ukoliko DET ne sledi uputstva nadležnog stalnog veća ili NET-a, stalno veće može, na predlog NET-a, da odluči o **preraspodeli predmeta drugom DET-u u toj državi članici** (član stav 3 Uredbe). Osim toga, ako za to postoji odobrenje nadležnog stalnog veća, istragu može da sprovede **NET** sâm ili izdajući uputstva nadležnim organima u

voditi dalje istražne radnje u pogledu tog krivičnog dela. Ukoliko, pak, DET razmatra mogućnost da *ne ostvari pravo na preuzimanje predmeta*, o tome obaveštava nadležno stalno veće posredstvom evropskog tužioca iz svoje države članice, s ciljem da se *stalnom veću* omogući da donese odluku. Ako stalno veće smatra da je preuzimanje predmeta od nacionalnih državnih organa potrebno, o tome DET-u izdaje *obavezujuće uputstvo*. Međutim, u slučaju da se radi o krivičnim delima kojima je prouzrokovana ili bi mogla biti prouzrokovana šteta finansijskim interesima Unije u iznosu manjem od 100.000 evra, a Kolegijum smatra da, s obzirom na težinu krivičnog dela ili složenost postupka u pojedinačnom slučaju, nema potrebe za sprovođenjem istrage na nivou Unije, izdaće opšte smernice kojima se DET-u omogućava da nezavisno i bez nepotrebnog odlaganja odluči da neće preuzeti predmet (član 27 stav 8 Uredbe).

njegovoj državi članici, ukoliko je takva odluka neophodna u interesu delotvornosti istrage, usled postojanja jednog ili više *kriterijuma*: (a) težine krivičnog dela, naročito s obzirom na njegove moguće posledice na nivou Unije; (b) kada se istraga odnosi na službenike Unije ili članove institucija Unije; (v) u slučaju da ne funkcioniše mehanizam preraspodele na drugog DET-a u državi članici (član 27 stav 4 Uredbe).

U toku sprovođenja istrage DET ima pravo da preduzme sve **istražne radnje** na osnovu nacionalnih propisa, i to u skladu sa načelom supsidijariteta, odnosno samo ukoliko postoje opravdani razlozi da se veruje da bi se određenom merom i radnjom mogli pribaviti za istragu korisne informacije ili za istragu korisni dokazi, i ukoliko manje intruzivna mera i radnja kojom bi se mogao ostvariti isti cilj nije dostupna (član 30 stav 5 Uredbe). Predviđeno da su države dužne da u svojim propisima obezbede da DET, makar u predmetima u kojima je za krivično delo, koje je predmet istrage, zaprečena kao najviša krivična sankcija kazna zatvora u trajanju od najmanje četiri godine, može da naloži ili da traži sprovođenje takstativno navedenih istražnih radnji.¹⁸ Pored izričito propisanih ovlašćenja u odnosu na navedene mere, DET može da zatraži ili naloži preduzimanje *svih drugih radnji i mera* koje su u datoj državi članici na raspolaganju javnim tužiocima u sličnim predmetima.

¹⁸ Radi se o sledećim istražnim radnjama:

(a) pretresanje prostorija, zemljišta, prevoznih sredstava, privatnog stana, odeće i ostale lične imovine i računarskih sistema, i sprovođenje svih mera potrebnih kako bi se sačuvalo integritet i izbegli gubitak ili kontaminacija predmeta koji mogu poslužiti kao dokaz;

(b) oduzimanje svih relevantnih predmeta ili dokumenata u izvornom ili u nekom drugom obliku;

(v) oduzimanje pohranjenih računarskih podataka, šifrovanih ili dešifrovanih, u izvornom ili u nekom drugom obliku, uključujući podatke o bankovnim računima i podatke o prometu (osim podataka koji su zadržani u skladu s nacionalnim pravom na osnovu člana 15 stav 1 Direktive 2002/58/EZ od 12.07.2002. o obradi ličnih podataka i zaštiti privatnosti u području elektronskih komunikacija);

(g) zamrzavanje sredstava ili imovinske koristi, odnosno imovine stečene krivičnim delom, ukoliko se očekuje da će sud pred kojim se vodi postupak doneti odluku o njihovom oduzimanju, i ukoliko postoji razlog da se veruje da će vlasnik, držalac ili upravitelj tih sredstava ili imovinske koristi pokušati da onemogući izvršavanje odluke, kojom se nalaže oduzimanje;

(d) presretanje dolazne i odlazne elektronske komunikacije okrivljenog preko bilo kog elektronskog komunikacijskog sredstva kojim se koristi;

(đ) praćenje predmeta tehničkim sredstvima, između ostalog i kontrolisanu isporuku robe.

Uredba propisuje i određena ograničenja prilikom određivanja i sprovođenja radnji, i to: u odnosu na sve navedene radnje, primenjuju se uslovi iz nacionalnog propisa (naročito posebna ograničenja u odnosu na određene kategorije lica koji imaju dužnost čuvanja tajne); u odnosu na radnje pod (v), (d) i (đ), mogu se primenjivati dalji uslovi, uključujući ograničenja, predviđenim u primenjivom nacionalnom pravu; u odnosu na radnje pod (d) i (đ) moguće je ograničiti njihovu primenu samo na određena, teška krivična dela (član 30 stav 2 i 3 Uredbe).

3.3. Prekogranične istrage

Ukoliko u predmetima sa elementima prekograničnosti postoji potreba da se određena istražna radnja preduzme u drugoj državi članici u odnosu na državu u kojoj DET sprovodi istragu, tada DET donosi odluku kojom **dodeljuje potrebnu istražnu radnju jednom ili više (pomoćnom) DET-u** iz tih drugih država članica, o čemu obaveštava NET (član 31 Uredbe).¹⁹

Dodeljenu istražnu radnju pomoćni DET sprovodi sam ili izdaje uputstvo nadležnom organu u svojoj državi. Ukoliko pomoćni DET smatra da je odluka o dodeli istražne radnje nepotpuna ili da sadrži očiglednu, bitnu grešku, ili da se istražna radnja iz opravdanih i objektivnih razloga ne može preduzeti u roku određenom u odluci o dodeli, ili da bi se isti rezultati mogli postići drugom, manje intruzivnom radnjom, ili da se prema pravu njegove države članice dodeljena radnja ne može preduzeti ili da ne bi bila dostupna u sličnom domaćem predmetu, pomoćni DET će o tome obavestiti svog NET i posavetovaće se sa DET-om koji mu je dodelio istražnu radnju oko rešavanja spornog pitanja. Ukoliko se utvrdi da se dodeljena istražna radnja ne može preduzeti u domaćem sličnom slučaju, ali bi to moguće u slučajevima sa elementima prekograničnosti koji su obuhvaćeni pravnim instrumentima o uzajamnom priznavanju odluka ili o prekograničnoj saradnji, mogu se primeniti ti instrumenti, ako se tako dogovore dotični NET. Ako se, međutim, ne može postići dogovor u roku od sedam dana od dana obaveštenja, a potreba za preduzimanjem istražne radnje i dalje postoji, pitanje se upućuje na rešavanje nadležnom stalnom veću, koji će odlučiti da li će se preduzeti tražena, dodeljena istražna radnja ili će se zameniti drugom.

Dodeljene istražne radnje se preduzimaju u skladu pravom države članice pomoćnog DET-a, pri čemu se postupa u skladu sa zahtevima iz odluke o dodeli istražne radnje koju je doneo DET, osim ukoliko su oni u suprotnosti sa osnovnim pravnim načelima u državi pomoćnog DET-a (član 31 Uredbe).

¹⁹ Ako je, prema pravu te druge države članice, za preduzimanje istražne radnje potrebno *odobrenje suda*, pomoćni DET (iz te države) dužan je da ga pribavi, u skladu s domaćim pravom, a u slučaju odbijanja suda da takvo odobrenje izda, DET koji sprovodi istragu povlači dodelu mere. Ukoliko, pak, sudsko odobrenje nije potrebno u državi članici pomoćnog DET-a, ali je potrebno u državi u kojoj je DET koji vodi predmet, DET je dužan da pribavi takvo odobrenje i dostavi ga zajedno s odlukom o dodeli istražne radnje.

3.4. Raspodela ovlašćenja u istrazi

ISTRAGA	DET	Pomoćni DET	NET	Stalno veće
Pokretanje istrage	✓ (u skladu sa primenjivim nacionalnim pravom)			✓
PRERASPODELA PREDMETA DRUGOM DET U ISTOJ ILI DRUGOJ DRŽAVI ČLANICI	ako DET ne pokrene istragu			✓ (nakon NET)
Preuzimanje predmeta	✓ ako DET ne preuzme preuzet			✓
Sprovođenje istrage	✓ (u skladu sa primenjivim nacionalnim pravom)		✓ (u izuzetnim okolnostima)	
PREKOGRA-NIČNA ISTRA-GA		✓ (u skladu sa primenjivim nacionalnim pravom) u slučaju sukoba	✓ (u skladu sa primenjivim nacionalnim pravom i Uredbom)	✓ u slučaju da se spor ne može rešiti dogovorom

Raspodela ovlašćenja u istrazi

U skladu sa načelom subsidijariteta, *DET donosi odluku o sprovođenju istrage i sprovodi istragu* primenom odredaba domaćeg prava države članice, a „intervencije“ stalnog veća *EJT-a su predviđene u „kriznim“ situacijama*: a) stalno veće daje uputstvo *DET-u* ukoliko ne donese odluku o otvaranju istrage ili preuzimanju predmeta; b) ukoliko *DET* ne postupa u skladu sa uputstvom stalnog veća, stalno veće može rasporediti predmet drugom *DET-u* u toj ili drugoj državi članici; v) ako se ne može postići dogovor oko primene sporne dodeljene istražne radnje u prekograničnoj istrazi, stalno veće donosi odluku o tome.

S obzirom na to da DET donosi odluke primenom domaćeg prava država članica, postavlja se *pitanje* kako to i na osnovu čega stalno veće može da donese drugačiju odluku, takođe, primenom domaćeg prava odnosno države, kojim su propisani osnovi, uslovi i postupak za donošenje odluke. S tim u vezi je i *pitanje* na koji način se može postići cilj postojanja EJT-a, a to je ujednačena i delotvorna istraga i krivično gonjenje učinilaca krivičnih dela protiv finansijskih interesa Unije, kada još uvek ne postoji jedinstveno pravno područje Unije, nego različiti pravni sistemi sa različitim odredbama krivičnog procesnog prava u državama članicama. Takav cilj bi se mogao postići samo u slučaju da je EU savezna država u kojoj postoji jedinstveno pravno područje u kom bi EJT bio jedinstveni tužilački organ koji bi mogao da izdaje obavezujuća uputstva javnim tužiocima u državama članicama (DET-ovima), bez potrebe da se angažuju instrumenti uzajamnog priznavanja odluka u krivičnim stvarima.

4. KRIVIČNO GONJENJE

Nakon što istraga bude završena, donosi se odluka o daljem krivičnom gonjenju. Naime, kada DET koji vodi predmet oceni da je istraga završena, o tome podnosi NET-u *izveštaj*, koji sadrži sumarni prikaz predmeta i nacrt odluke kojom se predlaže: 1) dalje krivično gonjenje pred nacionalnim sudom, odnosno podizanje optužnog akta, ili 2) razmatranje mogućnosti upućivanja predmeta nacionalnim nadležnim organima, ili 3) odbacivanju predmeta, ili 4) sprovođenje uprošćenog postupka krivičnog gonjenja (član 35 Uredbe).

NET *izveštaj prosleđuje* nadležnom stalnom veću, po potrebi prilažući i svoju procenu slučaja. *Stalno veće* može da *donese odluku* kako je predložio DET, u kom slučaju DET nastavlja da postupa u skladu sa tim, ili da *odbije da donese odluku* kako je predložio DET. Stalno veće, u suštini, nije vezano niti predlogom DET-a niti procenom NET-a, nego vrši sopstvenu procenu predmeta, kako bi dao dodatna uputstva DET-u ili doneo odluku o krivičnom gonjenju (član 35 stav 1 Uredbe). Ipak, predviđen je jedan izuzetak od ovog pravila, jer je propisano da u slučaju da DET podnese nacrt odluke kojim se predlaže podizanje optužnog akta, stalno veće ne može da donese odluku da se predmet odbaci (član 36 stav 1 Uredbe).

4.1. Podizanje i zastupanje optužnog akta pred nacionalnim sudom

Kada DET predloži podizanje optužnog akta, stalno veće *u roku* od 21 dana od dostavljanja izveštaja NET-a *donosi odluku*. Izričito je predviđeno da će se, u slučaju da stalno veće ne donese odluku u ovom roku, *smatrati da je predlog odluke* o podizanju optužnog akta *prihvaćen* („ćutanje“ stalnog veća) (član 36 stav 2 Uredbe).

Ukoliko je u konkretnom predmetu moguća nadležnost više država članica (pozitivni sukob nadležnosti), optužni akt se, po pravilu, podiže pred sudom *države u kojoj je DET koji vodi predmet*, odnosno koji je sproveo istragu. Izuzetno, stalno veće može da odluči da se optužni akt podigne *pred sudom neke druge države članice* (koja „konkuriše na nadležnost“) i da, shodno tome, izda uputstvo za postupanje DET-u u drugoj državi, ukoliko bi to bilo opravdano postojanjem jednog od kriterijuma (prema redosledu prvenstva): a) mesta u kom okrivljeni ima uobičajeno boravište; b) državljanstva okrivljenog; v) mesta na kom je nastala glavna finansijska šteta (subsidiarni kriterijumi za određivanje mesne nadležnosti DET-a iz člana 26 stav 4 i 5 Uredbe). Osim toga, stalno veće može na predlog DET-a koji vodi predmet, a pre odlučivanja o podizanju optužnog akta, da done- se odluku *o spajanju više predmeta* kada su istrage sprovodili različiti DET protiv istog lica, radi vođenja jedinstvenog krivičnog postupka pred sudom jedne od država članica u kojima je istraga sprovedena (član 36 stav 3 i 4 Uredbe).

Mogućnost da stalno veće odredi da se optužba iznese pred sud u drugoj državi u odnosu na onu u kojoj je sprovedena istraga, odnosno *mogućnost izbora foruma* (eng. *choice of forum*), jedno je od najspornijih rešenja iz (predloga) Uredbe, naročito iz razloga što na nivou Unije ne postoje obavezujuća pravila za rešavanje sukoba nadležnosti, niti je predviđena sudska kontrola ovakve odluke stalnog veća na nivou EU.

Nakon što se odredi država članica pred čijim sudom će se podići optužni akt, primenom nacionalnog prava određuje se nadležni sud u toj državi članici, a dalja „sudbina“ optužnog akta u poptunosti je određena propisima o krivičnoj proceduri države članice u kojoj će se sudski krivični postupak voditi.

U zastupanju optužbe pred nacionalnim sudom, u skladu sa načelom subsidiariteta, DET postupa samostalno, u skladu sa ovlašćenjima i dužnostima predviđenim nacionalnim pravom. Ipak, u dve situacije je potrebno da DET prethodno dobije uputstvo od stalnog veća EJT-a. Naime, odluku da li će u predmetu iskoristiti pravo na žalbu, DET donosi po dobijanju uputstava od stalnog veća, kome je podneo izveštaj sa nacrtom odluke, osim ukoliko uputstva ne može da dobije u roku koji je predviđen za izjavljivanje žalbe (u kom slučaju je dužan da o tome izvesti stalno veće, koje mu može dati instrukciju da ostane pri izjavljenoj žalbi ili da od nje odustane). Isto važi i u situaciji kada DET tokom sudskog postupka i u skladu sa domaćim propisima zauzme stav koji bi doveo do odbacivanja predmeta (član 36 stav 7 Uredbe).

4.2. Upućivanje predmeta i prenos postupka na nadležne organe država članica

Upućivanje predmeta i prenos postupka na nadležne organe država članica uređeno je članom 34 Uredbe. Nadležno stalno veće će, do momenta podizanja

optužnog akta, doneti odluku da se *predmet uputi* nadležnim nacionalnim organima, bez nepotrebnog odlaganja:

1. ukoliko se tokom istrage utvrdi da se *ne radi o krivičnom delu iz nadležnosti EJT-a* (u smislu člana 22 i 23 Uredbe), ili
2. ukoliko se tokom istrage utvrdi da *nisu ispunjeni posebni uslovi za postupanje EJT-a*, odnosno radi se o situaciji u kojoj se EJT „suzdržava“ od vršenja ovlašćenja iz nadležnosti u pogledu krivičnih dela obuhvaćenih članom 22 (u smislu člana 25 stav 2 i 3 Uredbe²⁰), ili
3. ukoliko DET na osnovu člana 27 Uredbe *odluči da neće preuzeti predmet*, a po uputstvu kolegijuma koji, u pogledu krivičnih dela koja su prouzrokovala ili bi mogla da prouzrokuju štetu finansijskim interesima Unije u iznosu manjem od 100.000 evra, smatra da, s obzirom na težinu dela ili složenost postupka u konkretnom slučaju, *nema potrebe za sprovođenjem istrage ili krivičnog gonjenja na nivou EU* i da bi upućivanje predmeta nacionalnim organima bilo *u interesu delotvornosti* istrage ili krivičnog gonjenja (u smislu člana 27 stav 8 Uredbe); ili
4. ukoliko kolegijum izda takvo uputstvo a) u pogledu *krivičnih dela iz člana 3 stav 2 tačka (a) i (b) PIF* Direktive, ili b) u slučaju kada *šteta* koja je prouzrokovana ili bi mogla biti prouzrokovana finansijskim interesima Unije *nije veća od štete* koja je prouzrokovana ili bi mogla biti prouzrokovana drugom oštećenom licu; ili
5. ukoliko EJT, nakon konsultacija sa nacionalnim državnim organima, razmatra mogućnost da *odbaci predmet* u pogledu krivičnih dela koja se ne smatraju krivičnim delima kojima se šteti finansijskim interesima EU, ali su sa njima *neodvojivo povezana* (član 22 stav 3 Uredbe). U slučaju da nacionalni nadležni organ zahteva da mu se predmet uputi, stalno veće to čini bez odlaganja (član 34 stav 6 i član 39 stav 3 Uredbe).

Odluku o upućivanju predmeta nacionalnim nadležnim organima država članica u navedenim slučajevima, *stalno veće dostavlja glavnom evropskom tužiocu*, koji može u roku od 3 dana od prijema odluke da zatraži od stalnog veća da odluku preispita, ukoliko smatra da je to potrebno u interesu obezbeđenja koherentne politike upućivanja.

²⁰ EJT se suzdržava od vršenja ovlašćenja iz nadležnosti u pogledu krivičnih dela obuhvaćenih članom 22, ukoliko a) najviša sankcija predviđena nacionalnim pravom za krivično delo obuhvaćeno članom 22 stav 1 je jednaka najvišoj sankciji za neodvojivo povezano krivično delo, kako je navedeno u članu 22 stav 3 ili blaža od nje, osim ako se tim krivičnim delom doprinelo izvršenju krivičnog dela obuhvaćenog članom 22 stav 1; ili b) postoji razlog za pretpostavku da šteta koja je krivičnim delom iz člana 22 prouzrokovana ili bi mogla biti prouzrokovana finansijskim interesima Unije nije veća od štete koja je prouzrokovana ili bi mogla biti prouzrokovana drugom oštećenom licu.

Kada nadležni organ države članice *prihvati* upućeni predmet, EJT mu *pre-nosi spise* tog predmeta, suzdržava se od preduzimanja daljih radnji i predmet „zatvara“ (član 34 stav 6 Uredbe). Ukoliko, pak, nadležni organi država članica upućen predmet *ne prihvate* u roku od 30 dana od dana dostavljanja odluke, EJT „ostaje“ nadležan za vršenje krivičnog gonjenja (član 34 stav 5 Uredbe).

4.3. Odbacivanje predmeta

Na osnovu izveštaja DET koji vodi predmet, stalno veće donosi odluku da se predmet odbaci (član 39 Uredbe), kada dalje krivično gonjenje nije moguće u skladu sa *primenjivim nacionalnim pravom* države iz koje je DET koji vodi predmet, i to u slučaju: (a) *smrti* okrivljenog fizičkog lica ili *likvidacije* okrivljenog pravnog lica; (b) *neuračunljivosti* okrivljenog; (v) *amnestije* odobrene okrivljenom; (g) *imuniteta* dodeljenog okrivljenom, osim ako je imunitet ukinut (u smislu člana 29 Uredbe)²¹; (d) nastupanja *zastarelosti* krivičnog gonjenja;²² (đ) da je predmet protiv okrivljenog *konačno rešen* u vezi sa istim krivičnim delima; (e) nedostatka *dokaza*.

Dakle, razlozi za odbacivanje predmeta su okolnosti koje isključuju krivično gonjenje trajno (smrt fizičkog lica ili likvidacija pravnog lica, amnestija, zastarelost, *res judicata*) ili privremeno (neuračunljivost, imunitet ili nedostatak dokaza). Što se tiče okolnosti koje privremeno isključuju krivično gonjenje, Uredba izričito uređuje rešavanje situacije kada te okolnosti prestanu samo u pogledu nepostojanja odgovarajućih dokaza. Naime, ukoliko je predmet odbačen usled nedostatka dokaza, Uredbom je izričito propisano da to *ne sprečava* stalno veće da donese odluku o *ponovnom otvorenju istrage* ukoliko se pojave *nove činjenice* koje EJT-u

²¹ U smislu člana 29 Uredbe, ukoliko se istraga EJT-a vodi protiv lica koje je zaštićeno povlasticom ili imunitetom u skladu s nacionalnim pravom a takva povlastica ili takav imunitet predstavlja prepreku za sprovođenje istrage, glavni evropski tužilac može da podnese obrazložen pisani zahtev za njihovo ukidanje, u skladu s postupcima predviđenim nacionalnim pravom. Ukoliko se, pak, radi o licima koja su zaštićena povlasticama ili imunitetima u skladu s pravom Unije, posebno Protokolom o povlasticama i imunitetima Evropske unije, a takva povlastica ili takav imunitet predstavlja prepreku za sprovođenje istrage, glavni evropski tužilac može da podnese obrazložen pisani zahtev za njihovo ukidanje, u skladu s postupcima predviđenima pravom Unije. U slučaju da povlastica ili imunitet koji su smetnja za krivično gonjenje lica ne budu ukinuti, predmet će se odbaciti.

²² U pogledu zastarelosti krivičnog gonjenja kao razloga za odbacivanje predmeta, problem može nastati usled činjenice da nacionalni propisi krivičnog materijalnog prava različito regulišu rokove zastarelosti krivičnog gonjenja. Primera radi, na ovaj problem se ukazuje u presudi Suda EU u Tariko predmetu (Case C-105/14 Taricco and others, 8 September 2015). Više o tome, vid. M. Caianiello, “Dum Romae (et Brucsellae) Consulitur... Some Considerations on the Taricco Judgment and Its Consequences at National and European Level”, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 1/2016, 1-17.

nisu bile poznate u trenutku donošenja odluke a koje su nakon donošenja te odluke postale poznate (član 39 stav 2 Uredbe).

4.4. Uprošćeni postupak krivičnog gonjenja

U skladu sa načelom legaliteta, istrage EJT-a bi trebalo, po pravilu, da dovedu do podizanja optužnog akta pred nadležnim nacionalnim sudovima u slučajevima u kojima ima dovoljno dokaza, a ne postoje okolnosti koje isključuju mogućnost daljeg krivičnog gonjenja. Međutim, Uredba predviđa izuzetak od načela legaliteta, propisivanjem svojevrstnog načela oportuniteta u članu 40 Uredbe (u okviru Odeljka 4 koji nosi naziv Pravila o alternativama krivičnom gonjenju).

Polazeći od toga da nacionalni pravni sistemi predviđaju razne vrste pojednostavljenih postupaka krivičnog gonjenja, koji mogu, ali ne moraju da uključuju sudski angažman, bilo je neophodno predvideti, ukoliko takve procedure postoje u državi članici, da DET ima ovlašćenja da ih primenjuje, pod uslovima predviđenim nacionalnim pravom a u situacijama predviđenim Uredbom, tj. kada iznos štete prouzrokovane krivičnim delom, nakon eventualnog povraćaja iznosa koji odgovara takvoj šteti, nije veliki. Uzimajući u obzir interes EJT-a u smislu koherentne i delotvorne politike krivičnog gonjenja, DET bi trebalo da od nadležnog stalnog veća traži odobrenje za primenu takvih postupaka, a ukoliko se pojednostavljena procedura uspešno primeni, predmet bi trebalo smatrati okončanim.²³

Shodno tome, osim što nakon okončanja istrage, DET može u izveštaju stalnom veću da predloži donošenje odluke o podizanju optužnog akta ili odbacivanju predmeta iz razloga koji su taksativno navedeni u Uredbi, DET može, ukoliko je to u skladu sa primenjivim nacionalnim pravom, a po prethodnom savetovanju sa nacionalnim organima krivičnog gonjenja, da *predloži sprovođenje uprošćenog postupka krivičnog gonjenja*, čiji je cilj konačno rešavanje predmeta na osnovu dogovorenih uslova s okrivljenim. Ovakva mogućnost je predviđena: a) u pogledu *krivičnih dela iz člana 3 stav 2 tačka (a) i (b) PIF* Direktive, i b) u slučaju kada *šteta* koja je prouzrokovana ili bi mogla biti prouzrokovana finansijskim interesima Unije *nije veća od štete* koja je prouzrokovana ili bi mogla biti prouzrokovana drugom oštećenom licu.²⁴

²³ Tačka 82 Preambule Uredbe.

²⁴ Prilikom donošenja odluka o sprovođenju pojednostavljenog postupka krivičnog gonjenja, stalno veće uzima u obzir nekoliko kriterijuma: (a) težinu krivičnog dela, naročito s obzirom na iznos prouzrokovane štete; (b) spremnost okrivljenog da nadoknadi štetu prouzrokovanu nezakonitim postupanjem; (v) usklađenost primene ovog postupka sa opštim ciljevima i osnovnim načelima po kojima postupa EJT. Ukoliko stalno veće prihvati takav predlog, DET koji vodi predmet primenjuje odredbe nacionalnog prava o pojednostavljenom postupku krivičnog gonjenja. Nakon što okrivljeni ispuni dogovorene uslove i postupak pojednostavljenog krivičnog gonjenja bude okončan, stalno veće daje uputstvo DET-u da deluje s ciljem konačnog zaključenja predmeta.

4.5. Raspodela ovlašćenja u krivičnom gonjenju

KRIVIČNO GONJENJE	DET	NET	Stalno veće
UPUĆIVANJE PREDMETA I PRENOS POSTUPKA			✓
ODLUKA DA SE PODIGNE OPTUŽNICA	izveštaj	procena	✓
IZBOR FORUMA			✓
Odbacivanje predmeta	izveštaj	procena	✓ (u skladu sa kriterijumi- ma iz Uredbe)
Pojednostavljeni postupka krivičnog gonjenja	izveštaj (u skladu sa nacionalnim pravom)	procena	✓ (u skladu sa osnovima iz Uredbe)

Raspodela ovlašćenja u krivičnom gonjenju

U pogledu odnosa između DET-a i stalnog veća, za razliku od *istrage* u kojoj DET donosi „ključne“ odluke primenom nacionalnog prava (a stalno veće nastupa u „kriznim“ situacijama), i *glavnog pretresa* u kom DET postupa potpuno samostalno, u skladu sa domaćim propisima o krivičnoj proceduri (uz navedene izuzetke, kada mu je za preduzimanje određenih procesnih radnji prethodno potrebno uputstvo stalnog veća), što je u skladu sa načelom subsidijariteta, procesni momenat *nakon okončanja istrage* može se označiti kao „istinski evropski“, u kom stalno veće EJT-a donosi „ključne“ odluke.

LITERATURA I IZVORI

- Caianiello M., “Dum Romae (et Brucsellae) Consulitur... Some Considerations on the Taricco Judgment and Its Consequences at National and European Level”, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 1/2016, 1-17;
- Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union*, OJ C 326, 26.10.2012, 47–390, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>;
- Council Regulation (EU) 2017/1939 of 12 October 2017 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor’s Office (‘the EPPO’)*, OJ L 283, 31.10.2017, 1–71, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R1939&from=EN>;

- European Commission, *Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor*, Document COM (2013) 534 final of 17 July 2013, http://ec.europa.eu/justice/newsroom/criminal/news/130717_en.htm;
- Kessler G., „The EPPO’s contribution to the protection of the EU financial interests“, in: C. Nowak (ed.), *The European Public Prosecutor’s Office and national authorities*, Milan 2016, 1-11;
- Lohse K., „The European Public Prosecutor: Issues of Conferral, Subsidiarity and Proportionality“, in: L.H. Erkelens, A.W.H. Meij, M. Pawlik (eds), *The European Public Prosecutor Office: An Extended Arm or a Two-headed Dragon?*, Hague 2015, 166-182;
- Meij A., „Some explorations into the EPPO’s Administrative structure and Judicial Review“, in: L.H. Erkelens, A.W.H. Meij, M. Pawlik (eds), *The European Public Prosecutor Office: An Extended Arm or a Two-headed Dragon?*, Hague 2015, 101-118;
- Vervale J.A.E., „The material scope of competence of the European Public Prosecutor’s Office“, *ERA Forum* 1/2014, 85-99;
- Bugarski T., M. Pisarić, „Osnivanje i organizacija Evropskog javnog tužilaštva“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu* 1/2019, 17-35.

*Tatjana D. Bugarski, Ph.D., Full Professor
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
T.Bugarski@pf.uns.ac.rs*

*Milana M. Pisarić, Assistant with Ph.D.
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
M.Pisaric@pf.uns.ac.rs*

Jurisdiction of the European Public Prosecutor's Office

Abstract: *After many years of negotiations between the Member States and the institutions of the European Union, in October 2017, Regulation implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office was adopted. The subject of the paper is the presentation and critical analysis of certain solutions from the Regulation, which relate to the competence and scope of work of this supranational authority, in order to assess the possibilities for realizing its tasks in protecting the financial interests of the European Union.*

Keywords: *European Union, financial interests of the European Union, European Public Prosecutor's Office.*

Datum prijema rada: 20.02.2019.