

EVROPSKI JAVNI TUŽILAC

SAŽETAK

Institut Evropskog javnog tužioca predstavlja izuzetan stepen evropskih integracija i najveći mogući stepen harmonizacije evropskog zakonodavstva na teritoriji Evropske unije koji može da dosegne supranacionalna organizacija, uspostavljanje istog se posmatra sa dvije dijametralno suprotne strane, u smislu da euroskeptici samu ideju doživljavaju kao prijetnju nacionalnom, a euroidealisti kao potencijalnu mogućnost za rješavanje krucijalnih pitanja za cjelokupno stanovništvo, naprijed pomenute supranacionalne organizacije. Rad razmatra pojedine institute Evropske unije koji su vezani krivičnu oblast, i koji u budućnosti mogu dovesti do osnivanja tijela nadležnog za krivično gonjenje na nivou Evropske unije, te institute koji su značajni za nastanak ideje o osnivanju ureda Evropskog javnog tužioca, kao i za buduće djelovanje. Predstavljena je i Povelja osnovnih prava EU koja bi trebala biti temelj za rad Evropskog javnog tužioca. Suština rada je bazirana na prikazu uloge, položaja, eventualnog postupanja, te osvrta na kritički stav pravnih stručnjaka iz oblasti krivičnog prava.

Ključne riječi: Evropski javni tužilac, Evropska unija, euroskepticizam, euroidealizam, Lisabonski ugovor, Povelja osnovnih prava Evropske unije.

UVOD

Određene specifičnosti neminovno prate razvoj cjelokupnog prava Evropske unije, a samim time i materiju vezanu za krivično pravo, koja je podložna različitim interpretacijama, i to u mnogo značajnijoj mjeri od svih ostalih grana prava. Razvitak, prije svega, krivičnog prava unutar Evropske unije posmatra se sa dvije dijametralno suprotne strane. Poznato je da postoje tzv. euroskeptici i euroidealisti, koji se razlikuju s obzirom na stanovište o Evropskoj uniji. Jedni samu ideju Euro–integracija doživljavaju kao prijetnju nacionalnom, a drugi kao potencijalnu mogućnost za prevazilaženje nacionalnog i rješavanje krucijalnih pitanja za cjelokupno stanovništvo, naprijed pomenute, supranacionalne organizacije. U cilju boljeg razumijevanja ideje o evropskom tužiocu, neophodan je širi kontekst u kojem nastaje

* Student III godine Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici.

potreba za takvim institutom, a najbolji način da se razumije kontekst Evropske Unije jeste pristup dostupan svakome pojedincu. Slijedeći ranije navedeno, pojam Euro: skeptika i idealista je od izuzetnog značaja, jer upravo je krivično pravo, materijalno i procesno, najveća “prijetnja” skepticima, iz prostog razloga, jer svako nacionalno krivično zakonodavstvo rješava pitanje *ius puniendi* (pravo na kažnjavanje), na način da samo država ima to pravo, koje može da obavlja putem organa koje za to ovlasti. Dakle, pravo na kažnjavanje je odraz suverenosti države, samim time, argumentom *a contrario*, kada nema prava na kažnjavanje, nema ni suverenosti, a to je upravo “kamen spoticanja” oko kojeg ne postoji konsenzus, kako u pravnoj teoriji, tako ni u praksi država Evropske unije. Historijat Evropske unije, koji seže do pedesetih godina proteklog vijeka, kada je, istina, pod uticajem francuskih političara Monea i Schumana osnovan EZUČ (Evropska zajednica za uglj i čelik), neminovno ukazuje da prvobitna intencija nije bila prijenos suverenosti u pogledu prava na kažnjavanje, već isključivo privreda, ekonomski odnosi, a kasnije i zajedničko tržište. Dakle, Evropska unija mijenja prvobitni cilj postojanja, a podrazumijeva se da, kada postoji dinamičan proces, postoje i oprečna stanovišta. Ipak, sa druge strane jasna je i namjera u pogledu unifikacije prava, a posebno Krivičnog prava unutar Evropske unije, jer ako nema represije, i predviđene sankcije koju je moguće ostvariti, kakva je uopće svrha postojanja zajednice, koja garantuje određena prava, ali i nameće obaveze, tada bi se ista temeljila na utopističkoj ideji, koja počiva na premisama o bezgrešnim ljudima, savjesnosti i poštenju, koji kao univerzalni principi neminovno nekada moraju biti prekršeni. Svjesni toga, organi EU su pokrenuli raspravu i na “mala vrata” uveli materiju Krivičnog prava u ugovore o osnivanju, tzv. “Osnivačke ugovore”, postepeno stvarajući pretpostavke za ostvarenje cilja kojem se teži, prijenosom nadležnosti na Evropsku uniju, što će prije, ili kasnije, najvjerovatnije imati za rezultat, između ostalog i osnivanje jednog organa zaduženog za krivično gonjenje, nama poznatog kao javni/državni tužilac, a u ovom kontekstu Evropski javni tužilac. Predstojeći rad ima za cilj da pojasni koje bi bile funkcije tog tužioca, način na koji bi isti djelovao, po čijim uputstvima, sa kojim ovlaštenjima, kakav bi položaj imao. Neophodno je dozvoliti svakome da sam zaključuje na osnovu afirmativnih i negativnih argumenata, i ličnih uvjerenja da li je takav organ potreban, i ka čemu u budućnosti vodi jednu supranacionalnu organizaciju, kakva je Evropska unija trenutno.

1. Razvoj krivičnog prava Evropske unije

Prvobitni cilj osnivanja Evropske unije¹ polovinom XX stoljeća zasigurno nije

¹ Više o nastanku, i ciljevima zbog kojih je osnovana Evropska unija (tadašnja EZUČ): Z. Meškić/ D. Samardžić, *Pravo Evropske unije I*, TDP/GIZ/Pravna reforma, Sarajevo 2012, ili: V. Pezo (ur.), *Pravni leksikon*, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, Zagreb 2007, 311-315.

bila unifikacija, ili eventualno, harmonizacija krivičnog: materijalnog, i/ili procesnog prava na teritoriji država članica tadašnje Evropske zajednice za uglj i čelik². Ipak, dinamika razvoja ove supranacionalne organizacije podstakla je pravnike i političare u Evropskoj uniji na intenzivno razmišljanje o mogućim modalitetima tog procesa, prvenstveno radi zaštite (finansijskih) interesa Evropske unije, zbog postojećih pravnih praznina u domaćem krivičnom zakonodavstvu, koje nije namijenjeno zaštititi interesa Evropske unije, nego interesima nacionalnih vlasti.³ Lisabonski ugovor koji je potpisan 17. decembra 2007. godine, a stupio na snagu 01. decembra 2009. godine, u značajnoj mjeri je osnažio supranacionalne harmonizirajuće nadležnosti Evropske unije u području krivičnog materijalnog prava.⁴ Ključni propis Lisabonskog ugovora koji se odnosi na materijalno krivično pravo je član 83. Ugovora o funkcionisanju Evropske uniji,⁵ a uz njega se i u uvodnim odredbama navodi, kao jedan od glavnih ciljeva Unije, uspostavljanje prostora slobode, sigurnosti i pravde bez unutrašnjih granica sprečavanjem i suzbijanjem kriminaliteta (član 2. stav 2. UEU).⁶ Unija je dobila ovlasti da “direktivama” donesenim u redovnom zakonodavnom postupku uspostavlja minimalna pravila o opisu krivičnih djela i sankcija u područjima posebno teškog kriminaliteta s prekograničnim obilježjima koja proizilaze iz prirode ili posljedica tih krivičnih djela ili iz posebne potrebe njihovog sprječavanja na zajedničkom osnovu (član 83. Stav 1. UFEU). Krivičnopravni sadržaj Ugovora sistematiziran je u sljedeće tematske cjeline:

1. Novi pravni okvir Evropske unije s posebnim naglaskom na integraciju trećeg stuba Evropske unije u pravni poredak Evropske zajednice.;
2. Izmjene relevantne za krivično-materijalno pravo;
3. Reforma zaštite ljudskih prava u Evropskoj uniji koja obuhvata novu nadležnost Evropskog suda pravde, te značenje Povelje o osnovnim pravima Evropske unije s osvrtom na pristupanje Unije Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.⁷

Lisabonski ugovor je prekretnica u razvoju krivičnog prava u Evropskoj uniji,⁸ prvenstveno zbog supranacionalnih harmonizirajućih nadležnosti, odnosno

2 E. Berry/S. Hargreaves: *European Union Law*, 2. izd., Oxford University Press, New York 2007, 2. Više o Evropskoj uniji (historija, proširenje, institucije, pravni akti i najvažnije funkcije u EU), <https://www.parlament.ba/sadržaj/about/istrazivanje/default.aspx?id=21251&langTag=bs-BA&pril=b> (03.03. 2013.); EZUČ predstavlja organizaciju koja je preteča današnje Evropske unije.

3 C. Steiner/N. Ademović, *Ustav BiH: komentar*; Fondacija Konrad Adenauer, Sarajevo 2010, 296.

4 S. Horović, “Kazneno pravo Evropske unije prema Lisabonskom ugovoru”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostar* 21/2010, 45.

5 Čl. 83 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije - UFEU, Službeni List EU, C 83/ 2010.

6 Čl. 2 Ugovora o Evropskoj uniji – UEU, Službeni List EU, C 83/ 2010.

7 S. Horović, 45.

8 Iako se iz navedene konstrukcije može zaključiti da je pojam krivičnog prava izuzetno hrabro unesen u odredbe iz primarnog prava Evropske unije, i da je bespredmetno razmatranje istog, ipak se radi o *de facto* ali i *de iure* stihijskom nametanju krivičnog prava. Više u nastavku o karakteristikama, i ciljevima krivičnog prava u Evropskoj uniji, o pitanju simbolike ili stvarnog nametanja krivičnog prava u EU.

mogućnosti za djelovanje organa Evropske unije.⁹ Posebno teška područja kriminaliteta u kojima Unija ima supranacionalne harmonizirajuće ovlasti su: terorizam, trgovina ljudima, nezakonita trgovina drogama, nezakonito trgovanje oružjem, pranje novca, korupcija, seksualno iskorištavanje žena i djece, krivotvorenje sredstvima plaćanja, kompjuterski kriminalitet i organizirani kriminalitet.¹⁰ Ova lista krivičnih oblasti preuzeta je iz neuspješnog ustavnog ugovora, poznatijeg kao Rimski ugovor iz 2004. godine.¹¹ Većinsko tumačenje navedene odredbe, po pitanju mogućnosti proširenja krivičnih djela koje obuhvata, govori o limitiranosti eventualnih novih krivičnih djela koji bi mogli biti uvršteni u sadržaj date odredbe. Dok o mjerama iz navedenih područja kriminaliteta Vijeće odlučuje većinski, listu može proširiti daljnjim područjima kriminaliteta samo jednoglasnom odlukom (član 83. stav 1. alineja 3. UFEU).¹² Pretpostavka prekograničnog obilježja u Ugovoru je vrlo široko određena, jer ne proizilazi samo iz poduzimanja kriminalnih radnji na teritoriji više država, već i ako je posljedica krivičnih djela nastupila u više država ili ako postoji potreba njihovog sprječavanja sa teritorije više država. To znači da se prekogranično obilježje ne odnosi samo na krivično djelo i njegove posljedice, već i na mjere njegovog sprječavanja i krivičnog progona.^{13 14}

Učinjena su dva bitna reformska pomaka po pitanju odlučivanja Parlamenta i Vijeća kvalificiranom većinom, a ne više jednoglasno.¹⁵ Također, Unija je ovlaštena odrediti ne samo obilježja krivičnih djela i zapriječenost krivičnom sankcijom, već i vrstu i mjeru te krivične sankcije.¹⁶ Pri tome, Unija mora ostaviti državama članicama toliki prostor za implementaciju da mogu integrirati supranacionalnu krivičnu sankciju u svoj sistem krivičnih sankcija, uz opasnosti za njegovu koherentnost. Dakle, nastoji se harmonizirati krivično pravo Evropske unije u oblasti materijalnog krivičnog prava, putem očigledno je, korištenja direktiva, kao sredstva za harmonizaciju prava EU.

9 Z. Đurđević, *Reforma Evropske unije: Lisabonski ugovor*, Narodne novine, Zagreb 2009, 1077.

10 UFEU, Službeni List EU, C 83/ 2010.

11 T. Čapeta, *Evropska unija po Lisabonskom ugovoru*, Hrvatska javna uprava, Zagreb 10/ 2010, http://www.iju.hr/HJU/HJU/preuzimanje_files/2010-1%2002%20Capeta.pdf (03. 03. 2013.).

12 Više o načinu glasanja Vijeća/Savjeta EU: *How the European Union works*, http://ec.europa.eu/archives/publications/booklets/eu_glance/68/index_en.htm (24. 02. 2013.).

13 S. Horović, 48.

14 Navedeni stav proizilazi iz nacionalnih krivičnih zakonodavstava, tumačenjem teorije ubikviteta koja je prisutna u većini pravnih sistema, a koja kao mjesto učinjenja – *forum delicti commissi* navodi kako mjesto preduzimanja radnje, tako i mjesto gdje je posljedica činjenja, ili nečinjenja nastupila u cjelosti ili djelimično. Više o teoriji ubikviteta, i prekograničnom element kod izvršenja krivičnih djela: H. Sijerčić-Čolić, *Krivično procesno pravo*, knjiga I, 3. izd., Sarajevo 2012.

15 Detaljnije o "klauzulama premoštenja", i "kočnici za slučaj nužde": N. Misita, *Osnovi Prava Evropske unije*, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo 2007.

16 S. Horović (21/2010). Iako je i dalje razvoj krivičnog prava EU tek u početnoj fazi, zasada je sigurno da će EU zadržati nadležnost da propisuje dispoziciju i sankciju, i to detaljno, po uzoru na nacionalne zakonodavce.

2. Pravni mehanizmi za harmonizaciju krivičnog prava u EU

Harmonizacija krivičnog materijalnog prava ostvaruje se kroz tri mehanizma od kojih su dva propisana UEU, a jedan je uspostavio Evropski sud.¹⁷ Tradicionalni pravni akti su konvencije, koje su kao međunarodni ugovori podložni ratifikaciji država članica. Neobjektivnost i sporost država članica u ratifikaciji konvencija dovele su do odugovlačenja u poduzimanju određenih mjera EU za sprječavanje kriminaliteta. Amsterdamskim ugovorom uvedene su okvirne odluke kao posebna vrsta pravnih akata Unije namijenjenih upravo harmonizaciji zakona i propisa država članica. Po uzoru na direktive, okvirne odluke obavezuju države članice u pogledu rezultata koji treba postići, ali prepuštaju državnim vlastima da izaberu oblike i metode kojima će se to postići.¹⁸

Za razliku od direktiva, okvirne odluke nemaju neposredan učinak (član 34. (29 b UEU)). Izričito protivljenje država članica neposrednom učinku okvirnih odluka, eksplicitno izraženo u odredbi Ugovora, nije spriječilo Evropski sud da im prizna posredan učinak i tako stvori treći mehanizam za ujednačavanje zakona država članica. Evropski sud dao je okvirnim odlukama posredan učinak, odnosno stvorio je obavezu nacionalnim sudovima da tumače nacionalno krivično pravo u skladu sa pravom EU. Okvirne odluke, kao i direktive, ne mogu imati posredan, odnosno neposredan učinak u području materijalnog krivičnog prava na štetu okrivljenog, već samo kada dovode do dekriminalizacije određenog ponašanja ili ublažavanja krivične odgovornosti, jedan od primjera ovakvog stanovišta se može pronaći i u odluci Suda Evropske unije poznatijem kao slučaj Pupino, koji se ticao upravo ovog pitanja.¹⁹

3. Povelja osnovnih prava Evropske unije

Povelja osnovnih prava trebala bi postati za Evropsku uniju ono što je Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda za Vijeće Evrope, dakle, katalog osnovnih ljudskih prava koja pojedincima garantuje ta supranacionalna organizacija.²⁰ Prema članu 6. Lisabonskog ugovora, Unija priznaje prava, slobode i načela sadržane u Povelji.²¹ Povelja je prvi put objavljena na Konvenciji 2000. godine, s propalom namjerom da postane obavezujuća u okviru reforme osnivačkih

¹⁷ *Ibid.*, 50.

¹⁸ Direktive su prema čl. 288 UFEU pravni akti koji obavezuju države članice u pogledu cilja koji se njima želi postići, ali nisu obavezujuće u cjelosti. Više o dejstvu/djelovanju direktiva: Z. Meškić/ D. Samardžić (2012).

¹⁹ Z. Đurđević, 1079; Detaljnije o odluci Pupino: T. Čapeta, *Odluka Pupino i uloga sudova u procesu usklađivanja*, Informator, br.11, 2006.

²⁰ O značaju EKLJP: C. Steiner/N. Ademović (2010); F. Vehabović, *Odnos Ustava Bosne i Hercegovine i Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda*, ACIPS, Sarajevo 2006.

²¹ Čl. 2 UEU, Službeni List EU, C 83/ 2010.

ugovora 2004. godine u Nici.²² Nakon toga Povelja je posredno proizvodila pravne učinke, jer se na nju pozivao Sud Evropske unije u svojim presudama, kao i preambule pravnih akata Unije, posebno u trećem stubu. Ista verzija Povelje koja je odbijena u Nici ugrađena je u Ustavni ugovor, te je prihvaćena 12. decembra 2007. godine, prije potpisivanja Reformskog ugovora u Lisabonu.²³ Tada su predsjednici Evropskog Parlamenta, Evropske Komisije i Evropskog Vijeća u svečanoj formalnoj ceremoniji u Strazburu potpisali i proglasili Povelju temeljnih prava Evropske unije.²⁴

U navedenom dokumentu koji se sastoji od sedam glava, odnosno poglavlja, u kojima se nalazi 54 člana, definiraju se osnovna prava koja se odnose na dostojanstvo, jednakost, slobodu, solidarnost, građanstvo i pravdu. Jedina razlika u odnosu na 2004. godinu je bila ta što je tadašnji prijedlog Ustava integrirao Povelju u svoj tekst, a Lisabonski ugovor je ne sadržava, već se ona nalazi u posebnom dokumentu.²⁵ To je politički ustupak na simboličnoj razini kojom su Vlade željele pokazati građanima razliku reformskog od ustavnog ugovora opravdavajući time izostanak referenduma. Međutim, fizičko odvajanje Povelje od osnivačkog ugovora jest *pro forma* potez, jer će ona stupiti na snagu, odnosno već je stupila sa Lisabonskim ugovorom, te prema članu 6. stav 1. tog ugovora ima istu pravnu snagu kao i ugovor.²⁶ Jedina razlika Povelje u odnosu na EKLJP je ta što ona ne sadržava mehanizam putem kojeg pojedinac može pokretati postupak protiv svoje države zbog povrede prava iz Povelje.²⁷ Oni su dužni obratiti se nacionalnim sudovima koji Sudu EU mogu uputiti prethodno pitanje.²⁸ U Lisabonskom ugovoru izričito se navodi da Povelja ni na koji način ne proširuje ovlasti Unije određene ugovorima, te da se njome nije stvorilo nijedno novo pravo i načelo koje već nije sadržano u pravnom poretku EU.²⁹ Najveća vrijednost Povelje je ostvarivanje vidljivosti prava, odnosno stvaranje popisa temeljnih prava Unije koja su bila raštrkana u zakonodavstvu Unije i jurisprudencija Suda EU.³⁰

22 V. Pezo (ur.), 1177.

23 Z. Đurđević, 1080.

24 *Ibid.*, 1079.

25 Povelja o osnovnim pravima Evropske unije, <http://www.dei.gov.ba/dokumenti/?id=4795> (06. 01.2013.).

26 Z. Đurđević, 1080; Čl. 6 UEU, Službeni List EU, C 83/ 2010.

27 Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, je akt Vijeća Evrope kojim se štite pojedinci, i to od djelovanja države, čl. 1 sadrži navedeno pravilo, koje se ogleda kroz obavezu svake nacionalne vlasti koja je pristupila pomenutoj konvenciji da obezbijedi pozitivnu zaštitu pojedincima, koji istima služe kao mehanizam zaštite, tj. svojevrsan odbrambeni štit od samovolje, i arbitrarnosti djelovanja države, preko svojih organa.

28 T. Čapeta: *Prethodni postupak u pravu Evropske unije – Suradnja nacionalnih sudova s Europskim sudom*, Narodne novine, Zagreb 2011.

29 UEU, UFEU (2010).

30 Cilj kodifikacije i jeste ujednačavanje prava na određenoj teritoriji, te lakše pronalaženje potrebne norme svakome pojedincu, a eventualno i reforma postojećeg prava.

4. Krivična djela iz nadležnosti Evropskog javnog tužioca (osnovna obilježja)

Prema podacima koji pokazuju da se oko 1,4 % godišnjeg budžeta EU izgubi putem najrazličitijih oblika prevara i pronevjera, dok je stvarna procjena da ovaj iznos treba uvećati najmanje za tri puta i najviše za deset puta, što znači da realni gubitak iznosi blizu 10 % godišnjeg budžeta EU, jasno je da postoji potreba za krivičnopravnom zaštitom interesa Evropske unije.³¹ Pored klasičnih obilježja teškog kriminaliteta transnacionalnih karakteristika sa elementim organizovane kriminalne aktivnosti, kriminalitet na štetu budžeta EU ima i "nacionalnu dimenziju" koja dodatno otežava njegovo sprečavanje. Naime, po principu da ono što pripada svakome, ne pripada nikome, velika prevara na štetu budžeta EU predstavlja malu prevaru na štetu nacionalnog budžeta, zbog čega nacionalni organi kontrole kriminaliteta ne pristupaju ozbiljno suzbijanju prevara na štetu finansijskih interesa Unije.³² Sa druge strane, i sama priroda EU kao aparata sa jačim birokratskim, nego demokratskim obilježjima ne obezbjeđuje efikasnu kontrolu i gotovo posjeduje poseban unutrašnji potencijal za razvijanje prevara u okvirima sopstvenog funkcionisanja.³³ Jasno da uslijed navedenih specifičnosti, postojeći mehanizmi kontrole kriminaliteta u okvirima EU (nacionalni krivičnopравни sistem plus saradnja policijskih i sudskih organa i harmonizacija propisa na nivou EU) ne predstavljaju adekvatan odgovor na izazov kriminaliteta na štetu finansijskih interesa Unije.³⁴

Corpus juris krivičnopravne zaštite finansijskih interesa EU predstavlja projekat grupe stručnjaka, koju su činili profesori iz Španije, Italije, Njemačke, Švedske, Grčke, Belgije, Francuske i Velike Britanije, inicirani od strane Evropske komisije 1995. godine, sa ciljem utvrđivanja i formulacije osnovnih principa krivičnopravne zaštite finansijskih interesa Evropske unije unutar jedinstvenog evropskog sudskog prostora (European single judicial space). Mada cilj radne grupe nije bio usmjeren na profilisanje modela Evropskog krivičnog zakona i Zakona o krivičnom postupku, *Corpus juris*, projekat evropska pravnička javnost vidi, sa više ili manje kritike, kao temelj Evropskog krivičnog prava.³⁵ Prvi nacrt ovog dokumenta objavljen je 1997. godine i suštinski predstavlja kombinaciju elemenata nacionalnog i komunitarnog prava na takav način da države članice, a ne EU, mogu da primjenjuju predviđene

31 S. Sokolović, "Pravne i institucionalne karakteristike saradnje u krivičnim stvarima u EU", *Pravna riječ (Časopis za pravnu teoriju i praksu)*, 12/2007, 152.

32 To je posljedica poznatog načela koje proizilazi iz, prije svega Ustavnog, ali i Međunarodnog javnog prava, a tiče se suverenosti država, naime svaka država je zainteresovana isključivo za zaštitu vlastitih interesa, a ne i nadnacionalnih jer to nije od državnog, a samim time i javnog interesa.

33 O manjku demokratskog legitimiteta organa Evropske unije, i postepenom jačanju pomenutog legitimiteta: Z. Meškić/ D. Samardžić.

34 S. Sokolović, 154.

35 *Ibid.*, 155.

mjere krivičnog prava.³⁶

Corpus juris prijedlog iz 1995. godine izazvao je veliko interesovanje širom Evrope i naišao na veoma kontraverzan prijem. 1997. godine Evropski parlament i Evropska komisija pokrenuli su stvaranje izvještaja o problemima implementacije istog, koji je publikovan 2000. godine sa ocjenom da je taj projekat potreban i ostvariv. U tom izvještaju je objavljena i revidirana verzija teksta *Corpus juris*-a, Corpus II, sa izvjesnim novinama, od kojih je najznačajnija ona koja u suđenjima za djela predviđena u CJ isključuje porotno suđenje i predviđa da za ova djela sudi vijeće sastavljeno isključivo od sudija profesionalaca.³⁷ *Corpus juris* sadrži 35 članova i sastoji se iz dva dijela. Prvi dio reguliše materijalnopravna pitanja, a drugi dio postupak i organizaciju.

U cilju zaštite finansijskih interesa Unije, Corpus Juris predviđa osam krivičnih djela sa odgovarajućim sankcijama: 1. Prevara na štetu budžeta Evropske unije; 2. Prevara u poslovanju vrijednosnim papirima; 3. Pranje (i primanje) novca; 4. Zločinačko udruživanje; 5. Korupcija (aktivna i pasivna); 6. Zloupotreba sredstava; 7. Zloupotreba dužnosti; 8. Otkrivanje službene tajne.^{38/39}

Izvršitelj prva četiri djela može da bude bilo ko, dok su ostala djela predviđena kao djela čiji je izvršilac "Evropsko ili nacionalno službeno lice". U vezi ovih krivičnih djela *Corpus juris* reguliše pitanja vinsti, zablude, saučesništva, pokušaja,⁴⁰ krivične odgovornosti odgovornih lica za djela učinjena od strane podređenih službenika, normira krivičnu odgovornost pravnih lica i okolnosti bitne za odmjerenje kazne.⁴¹ Glavne kazne koje *Corpus juris* predviđa za fizička lica su lišenje/oduzimanje slobode do pet godina (u slučaju postojanja otežavajućih okolnosti do sedam godina) i novčanu kaznu, a za pravna lica novčanu kaznu do 10 miliona EUR-a, odnosno maksimalno do 15 miliona EUR-a. Fizičkim licima novčana kazna se određuje po principu "dani – novčana kazna" tako što iznos po danu ne može preći 3.000 EUR-a, a ukupan iznos novčane kazne ne može da bude veći od 365 maksimalnih

36 Z. Đurđević, "Evropsko pravno područje i zemlje kandidati", http://www.google.ba/#q=CORPUS+IURIS+EU&oq=CORPUS+IURIS+EU&gs_l=serp.3...7240.7827.0.8109.0.0.0.0.0.0.0.0.0.0...0.0...1c.1.5.serp.NKvzzsw8Uy8&bav=on.2.or.r_gc.r_pw.&bvm=bv.43148975.d.Yms&fp=610bbdeecd929950&biw=1613&bih=863 (26. 12. 2012.).

37 Porotni/ pozivni sudovi, i detaljnija izlaganja o pomenutom: H. Sijerčić-Čolić, 168. Bitno je istaći da se radi o faktičkom sukobu dva pravna sistema: evropskom-kontinentalnom, i anglosaksonskom, naime prvi počiva na sudovima kao profesionaliziranim institucijama, a *common law* počiva na premisama koje su suprotne, a između ostalog uključuju i učešće porotnih sudija.

38 S. Sokolović, 152.

39 O obilježjima, elementima, i biću pomenutih krivičnih djela, koja iako su okarakterisana u datom kontekstu kao "nacionalna", ipak proizilaze iz nacionalnog prava, te stoga se primjenjuju definicije tih djela iz krivičnih zakona država članica. Više o tome: svakom od ovih krivičnih djela pojedinačno: B. Petrović/ J. Dragan: *Krivično/ kazneno pravo Bosne i Hercegovine - Opći dio*, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2005.

40 *Ibid.*

41 Krivični zakon Federacije Bosne i Hercegovine – KZFBiH, Službene novine F BiH 37/03, 21/04, 18(05, 42/10, 42/11. U općem dijelu krivičnog zakona FBiH su detaljno obrazloženi pomenuti pojmovi vinsti, zablude...

dnevnih iznosa.⁴² Kao sporedne kazne *Corpus juris* predviđa, zavisno od djela, javno objavljivanje presude, zabranu vršenja određenih javnih poslova u trajanju do pet godina, oduzimanje sredstava i predmeta krivičnog djela i koristi stečene krivičnim djelom.⁴³ U slučaju krivičnih djela izvršenih u sticaju predviđa se izricanje jedinstvene kazne sistemom asperacije, na bazi maksimalne kazne uvećane za polovinu od idealnog sticaja, odnosno uvećane dva puta kod realnog sticaja, s tim što tako određena kazna ne može da pređe zbir kazni koje bi se utvrđivanje za svako pojedinačno djelo.⁴⁴

Corpus juris na teritoriji država članica uspostavlja jedinstven pravni prostor, što znači da se za krivična djela predviđena *Corpus juris*-om u okvirima Unije ne postavlja problem teritorijanosti. Npr, građanin UK koji neko od ovih krivičnih djela učini u Grčkoj, za to djelo može da odgovara pred sudom u Parizu.⁴⁵

5. Evropski javni tužilac – >>težnja ka uspostavljanju istog<<

5.1. Način postupanja Evropskog javnog tužioca

Institut koji je predviđen kao element *Corpus juris-a*, a predstavlja predmet mnogobrojnih diskusija jeste uvođenje Evropskog javnog tužioca (European Public Prosecutor) nadležnog za krivično gonjenje u vezi predviđenih krivičnih djela na teritoriji bilo koje države članice Unije.⁴⁶ Zapravo, Evropski javni tužilac podrazumijeva postojanje direktora Evropskog javnog tužilaštva (EDPP) sa sjedištem u Briselu i delegirane evropske javne tužioce (European Delegated Public Prosecutors) u svakoj državi članici.⁴⁷ Nadležnost generalnog evropskog tužioca i delegiranih tužilaca se

zasniva na načelu nedjeljivosti i solidarnosti.⁴⁸ Svaki tužilac može da postupa u bilo kojoj državi članici i da koristi pomoć delegiranog domicijelnog/nacionalnog tužioca. Za pokretanje krivičnog postupka važi princip/načelo legaliteta sa određenim

42 S. Sokolović.

43 Pomenuti instituti su poznati iz nacionalnog krivičnog zakonodavstva I zajednički su svim državama članicama Evropske unije, koje slijede iste pravne tekovine.

44 O asperaciji, I drugim modalitetima izricanja jedinstvene kazne, odnosno slučajevima sticaja: B. Petrović/ J. Dragan: *Krivično/ kazneno pravo Bosne i Hercegovine - Opći dio*, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2005.

45 Sistem koji postoji, i poznat je i u unutrašnjem pravu, većine nacionalnih zakonodavstava, a pominje se kao univerzalni princip važenja krivičnog prava, poznat je i u Međunarodnom krivičnom pravu: Z. Stojanović: *Međunarodno krivično pravo*, 6. izd., Pravna knjiga, Beograd 2008, 53-55, ili V. Pezo (ur.), 1680.

46 Z. Đurđević/ E. Ivičević Karas/ Z. Burić, "Konferencija Projekt za Ured evropskog javnog tužitelja", *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, Zagreb, 1/2012, 364.

47 *Ibid.*, 367.

48 O načelima koja su karakteristična za tužilaštvo, i način postupanja tužilaštva: H. Sijerčić-Čolić, 195-198. Mnogo detaljnije o položaju tužioca u krivičnom postupku, i načinu njegova postupanja: N. Pivić, "Uloga i postupanje tužioca u krivičnom postupku", doktorski rad, Pravni fakultet Univerziteta u Zenici, Zenica, 2012.

izuzecima.⁴⁹ Istraga počinje prvom radnjom tužioca i završava sa predajom predmeta sudu. Po pravilu je tajan⁵⁰, a mjere ograničavanja prava i sloboda preduzimaju se po načelu nužnosti i srazmjernosti u skladu sa EKLJP.⁵¹ U toku istrage tužilac ima pravo da ispituje osumnjičenog, prikuplja relevantne informacije, zahtijeva vještačenje, zahtijeva određivanje pritvora, saslušava svjedoke, po odobrenju sudije naređuje pretres i snimanje telefonskih razgovora, obavještava okrivljenog o optužbi.⁵² Za lišavanje slobode i izdavanje važe pravila *European arrest warrant* (Evropski nalog za hapšenje).⁵³

Sudsku kontrolu prethodnog krivičnog postupka vrši nezavisni “sudija slobode” (*judge off freedoms*), koga prema svojim propisima zamjenjuje nacionalna država s obzirom na sjedište delegiranog tužitelja. *Corpus Juris* takođe predviđa procesna i dokazna pravila koja omogućuju da se dokazi relevantni za ova krivična djela prikupljaju na teritoriji svih država članica i da se se sudsko-procesna valjanost tako prikupljenih dokaza cijeni primjenom istih pravila. Za krivična djela predviđena u *Corpus Juris-u* sudi nacionalni sud u mjestu delegiranog tužitelja određenog po *principu ratione materiae*,⁵⁴ u čijem su sastavu profesionalne sudije⁵⁵ za koje se preporučuje poznavanje ekonomske i finansijske materije. Prava optuženog su definisana u skladu sa članom 6. EKLJP (Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda), odnosno sa članom 10. MPGPP (Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima).⁵⁶ Važi presumpcija nevinosti, a teret dokazivanja je na tužiocu.⁵⁷

Predviđena je mogućnost žalbe na prvostepenu odluku u skladu sa nacionalnim

49 Princip, odnosno načelo utvrđeno nacionalnim pravom, koje podrazumijeva da je tužilac dužan da preduzme krivično gonjenje kada sa za to ispunjeni zakonski uslovi, bez obzira na njegov stav o tome da li je, ili nije potrebno preduzeti krivično gonjenje, uz postojanje izuzetka, a to je načelo oportuniteta. Obrazloženje, i jasniji prikaz oba načela: H. Sijerčić-Čolić; N. Pivić; N. Pivić, “Institucionalni i pravni položaj tužioca prema Zakonu o krivičnom postupku Bosne i Hercegovine”, *Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici*, 10/2012.

50 Tajnost istražnog, odnosno pripremnog stadija postupka, je u skladu sa načelima karakterističnim za tok krivičnog postupka, i počiva na premisi o neugrožavanju cilja postupka, odnosno istrage, a pomenuto načelo je karakteristično isključivo za fazu istrage. O načelu tajnosti: H. Sijerčić-Čolić et. al., *Komentari zakona o krivičnom/kaznenom postupku u Bosni i Hercegovini*, Sarajevo 2005.

51 O uskraćivanju slobode pojedincu u fazi istrage: N. Ademović: *Pravo na slobodu i sigurnost ličnosti*, Centar za promociju civilnog društva, Sarajevo 2005. Više o Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda: V. Pezo (ur.).

52 O pravima, i dužnostima tužioca, kao i njegovom postupanju u fazi istrage: N. Pivić, 2012. Napomena: pomenuta prava i dužnosti iako su propisana nacionalnim zakonima, će vrijediti i u nadnacionalnom pravu EU.

53 Više o evropskom uhidbenom nalogu: Z. Đurđević/ E. Ivičević Karas/ Z. Burić, 365. Detaljnije informacije se mogu pronaći na: <http://epsiplatform.eu/content/conference-2012-proceedings> (16. 11. 2012.).

54 Princip *ratione materiae*: C. Steiner/N. Ademović, 149.

55 Više o tome: V. Pezo (ur.), 1545-1546.

56 O pravima optuženog/ osumnjičenog u skladu sa čl. 6 EKLJP: C. Steiner/N. Ademović, 216-256.

57 Presumpcija nevinosti, i teret dokazivanja koji se odnosi na tužioca: H. Sijerčić-Čolić, 2012, 132-133, kao i V. Pezo (ur.), 1810. U vezi sa navedenim i načelo *in dubio pro reo*, odnosno u sumnji u korist optuženog, naime optuženom je optužbu dovoljno samo dovesti u sumnju, dok tužilac mora dokazati sumnju van svake sumnje za donošenje osuđujuće presude (*proof beyond a reasonable doubt*).

propisima, uz važenje principa zabrane *reformatio in peius*.⁵⁸ Predviđena je i posebna institucionalna nadležnost suda EU u vezi tumačenja odredbi *Corpus Juris-a* i rješavanje sukoba nadležnosti. S obzirom da je zasad, prije svega ideja o Evropskom javnom tužiocu previše radikalna za najveći broj država članica Unije, saradnja putem Eurojust-a i dokumenti koji regulišu uzajamnu/međusobnu pravnu pomoć predstavljaju najintenzivniji oblik međusobne krivično-sudske saradnje. Kako je i nacrt Evropskog ustava iz 2004. godine predvidio osnivanje Evropskog javnog tužioca, te Lisabonski ugovor omogućio u bližoj budućnosti osnivanje tog organa, ovaj projekat i dalje izaziva veliko interesovanje prije svega stručne javnosti i nailazi na vrlo kontradiktorne ocjene.⁵⁹

Ekstremna engleska javna kritika čitav projekat je okarakterisala kao “nametanje Napoleonskog sistema kontinentalno-evropskog prava”, a isključivanje porotnog suđenja, kao “čin opozivanja magna karte”.⁶⁰ S druge strane, usvajanje *Corpu Juris-a* izaziva manje problema nego harmonizacija i usaglašavanje pojedinih dijelova istog nacionalnog sistema, te predstavlja sistem koji nudi daleko usaglašeniji pristup kontroli određenih oblika kriminaliteta, nego što su to konvencionalni putevi harmonizacije. Lakše i jednostavnije je primijeniti jednu grupu pravila kao *Corpus Juris* u 27 država članica,⁶¹ nego ih samo grubo usaglasiti u isto toliko različitih sistema. Konačno, iako podrazumijeva određenih gubitak nacionalnog suvereniteta, *Corpus Juris* se odnosi na samo jedan jasno izdvojen poseban skup pravila primjenjiv samo na određene, jasno definisane situacije, i ne podrazumijeva generalno mijenjanje nacionalnog prava, nego se primjenjuje uporedno sa njim. U namjeri da stimuliše daljnju javnu diskusiju, Evropska komisija je 2001. godine izradila “Green Paper” o krivičnopravnoj zaštiti finansijskih interesa Unije i osnivanju evropskog tužioca (*Green Paper on criminal law protection of the financial interests of the Community and establishment of a European prosecutor*).⁶²

58 *Reformatio in peius* je načelo koje podrazumijeva zabranu preinačenja presude na štetu optuženog. O pomenutom načelu: H. Sijerčić-Čolić, *Krivično procesno pravo*, knjiga I, 2. izd., Sarajevo 2008. Na taj način se štiti optužena osoba, u smislu da se otklanja bojazan optuženog da će ulaganjem pravnog lijeka samo sebi naštetiti. Pogledati: V. Pezo (ur.), 1791-1792.

59 <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=30168> (08. 12. 2012.).

60 Magna carta libertatum, akt koji je donesen 1215. Godine, i koji je simbol anglo-saksonskog pravnog sistema, ujedno akt koji prvi put spominje pravo na jednakost oružja između dvije stranke u krivičnom postupku. Više o pomenutom aktu: H. Sijerčić-Čolić, 2012.

61 Danas EU ima 27 država članica, s tim što bi Hrvatska trebala zvanično pristupiti EU 01.07.2013. godine, kao 28 članica.

62 Više o tome: European Union: Official documents from EU institutions, agencies and other bodies, http://europa.eu/documentation/official-docs/index_en.htm (14. 11. 2012).

5.2. Pravni okvir za osnivanje ureda Evropskog javnog tužioca

Sigurno je jedna od najznačajnijih novosti za krivičnopravne sisteme država članica, koje donosi Lisabonski ugovor, stvaranje pravnih pretpostavki u primarnom pravu EU⁶³ za ustanovljavanje Ureda evropskog javnog tužioca⁶⁴. Riječ je o prvom evropskom tijelu krivičnog gonjenja koje će imati krivičnoprocesne ovlasti na čitavom teritoriju Evropske unije.⁶⁵ Kao što je već objašnjeno, ideja o osnivanju ureda Evropskog tužioca prvi se put pojavila u poznatom dokumentu *Corpus Juris* 1997. godine, a detaljnije je razrađena u Zelenoj knjizi o krivičnopravnoj zaštiti finansijskih interesa Zajednice i ustanovljivanju evropskog tužioca koju je Komisija predstavila 11. Decembra 2001. godine.⁶⁶ Evropski javni tužilac (engl. *European Public Prosecutor*) je predviđen kao evropsko tijelo krivičnog gonjenja koje bi bilo nadležno za istrage, progon, optuživanje i izvršenje kazne za krivična djela na štetu finansijskih interesa Zajednice.⁶⁷ Kao što je naprijed spomenuto, to tijelo bi se sastojalo od glavnog i više sporednih tužioca. U skladu sa načelom evropskog teritorijaliteta prema kojem je područje EU jedinstveni pravni prostor za borbu protiv prijevare na štetu EU, glavni evropski tužilac, kao i njegovi nacionalni zamjenici, mogli bi poduzimati radnje krivičnog gonjenja na području svih država članica, te bi pokretali krivične postupke pred nacionalnim sudovima u državama članicama koji bi vodili postupke i donosili presude. Nastojanja Europske komisije da u osnivačke ugovore unese pravni temelj za osnivanje Ureda evropskog javnog tužioca već su dva puta doživjela neuspjeh. Europska komisija još je na konferenciji u Nici 2001. godine predložila uvođenje novog člana 280.a UEZ koji je predviđao imenovanje evropskog tužioca za krivična djela na štetu finansijskih interesa Zajednice. Odbijajući da se odreknu krivičnopravne nadležnosti, države članice nisu dale svoju saglasnost prijedlogu Komisije, pa je on povučen. Odredbe o Uredu evropskog javnog tužioca unesene su i u propali Ustavni ugovor (čl. III-274).⁶⁸ Tokom pregovora o Ustavnom ugovoru i Lisabonskom ugovoru, koji je preuzeo rješenja iz Ustavnog ugovora, pokazalo se da se radi o institutu koji je doživio ozbiljno protivljenje, posebno Ujedinjenog Kraljevstva. Lisabonski ugovor ne propisuje obavezno osnivanje Ureda evropskog javnog tužitelja, već daje ovlast, otvara mogućnost njegova osnivanja iz Eurojusta.⁶⁹ Uredba o osnivanju Ureda neće biti donesena preglasavanjem, već

63 O pojmu primarnog prava Evropske unije, kao osnovnog pravnog izvora više u: Z. Meškić/ D. Samardžić.

64 S. Sokolović, 153.

65 *Ibid.*, 155.

66 Z. Đurđević, 1080.

67 S. Sokolović, 154.

68 V. Pezo (ur.), 1715.

69 UFEU, Službeni List EU, C 83/ 2010.

jednoglasnom odlukom Vijeća/Savjeta uz saglasnost Parlamenta (čl. 86(1)UFEU).⁷⁰ Ipak, kako bi se izbjegla blokada u osnivanju tog tijela od strane jedne ili više država članica, Ugovorom je predviđena mogućnost osnivanja Ureda kroz model pojačane saradnje. U nedostatku konsenzusa u Vijeću, grupa od najmanje devet država članica može upotrijebiti mehanizam za uspostavljanje pojačane saradnje i osnovati Ured koji će djelovati na području saglasnih država. Stvarna nadležnost Ureda Ugovorom je usko ograničena na zaštitu finansijskih interesa EU.⁷¹ Ugovor predviđa mogućnost proširenja nadležnosti i za druga teška krivična djela s prekograničnim obilježjem, ali samo jednoglasnom odlukom Vijeća uz saglasnost Parlamenta i mišljenje Komisije (čl. 86(4) UFEU).⁷² Mogućnost proširenja nadležnosti nije predviđena za slučaj osnivanja Ureda modelom pojačane saradnje. Europski javni tužilac bit će osnovan kao tijelo s istražnim i optužnim nadležnostima za krivična djela za štetu budžeta EU. Za razliku od Eurojusta, Ured EJT bit će organizacijski i funkcionalno nezavisan od domaćih tijela krivičnog gonjenja, ali s obzirom na to da će zastupati optužbu pred nacionalnim sudovima (čl. 86(2)UFEU), postupat će u skladu sa krivičnoprocesnim propisima država članica.⁷³ Uredbom će se regulisati stvarna nadležnost za konkretna krivična djela, opća pravila rada Ureda, pretpostavke za obavljanje djelatnosti, pravila postupanja, pravila o upotrebi dokaza, kao i sudska kontrola procesnih radnji Ureda (čl. 86(2) i (3) UFEU).⁷⁴ Donošenjem dokaznih pravila, i pravila postupanja kojima se zadire u prava odbrane od strane Vijeća/Savjeta, a ne Parlamenta, podložno je prigovoru demokratskog deficita.⁷⁵ Donošenjem Lisabonskog ugovora oživjela je ideja o osnivanju ureda Evropskog javnog tužioca, koja je proizašla iz Corpus Jurisa.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ Stvarna nadležnost u konkretnom primjeru bi podrazumijevala da svako djelovanje Evropskog javnog tužioca izvan propisanih i dodijeljenih mu nadležnosti bi automatski značilo ništavost istih radnji, koje se ne bi mogle naknadno osnažiti, ili ponoviti.

⁷² Načelo stvarne nadležnosti poznaje jedan izuzetak, a to je da je moguće postići konseznus o proširenju stvarne nadležnosti tužioca za djelovanje i van dodijeljenih mu pravnih okvira.

⁷³ Ovo rješenje je rezultat konferencije održane 2012. Godine, više o tome: Z. Đurđević/ E. Ivičević Karas/ Z. Burić.

⁷⁴ O dejstvu, kao i samom pojmu uredbi, kao aktu sekundarnog prava EU sa neposrednim dejstvom pogledati: Z. Meškić/ D. Samardžić.

⁷⁵ Više o tome: V. Pezo (ur.), 202-204.

5.3. Jurisprudencija u kontekstu osnivanja Ureda Evropskog javnog tužioca

Odredbom čl. 86. Ugovora o Evropskoj uniji iz Lisabona prvi put je stvoren pravni temelj u primarnom pravu Unije za osnivanje evropskog javnog tužitelja.⁷⁶ Tim propisom određena mu je nadležnost te uopšteni pravni okvir za njegovo ustanovljenje i pravila postupka. Kao što je već rečeno, Ured evropskog javnog tužioca bit će odgovoran za istragu, krivični progon i podizanje optužnice pred nacionalnim sudovima za krivična djela na štetu finansijskih interesa Evropske unije. Dok će od stadija optuživanja evropski tužilac primjenjivati nacionalno pravo, prethodni postupak bit će uređen uredbama Evropske unije.⁷⁷ Njima će se propisati uvjeti za vršenje njegove dužnosti, pravila postupka i dopuštenosti dokaza, te sudski nadzor nad mjerama koje poduzima.

Projekat⁷⁸ koji je rezultirao izradom nacrtu Evropskih okvirnih pravila za postupanje budućeg Evropskog javnog tužioca je od izuzetne važnosti za shvatanje vodeće pravne misli različitih pravnih sistema o ideji Evropskog javnog tužioca (*The European Model Rules for the Procedure of the future European Public Prosecutor's Office*).⁷⁹ Cilj jeste otvaranje javne rasprave o krivičnoprocesnim pravilima za evropskog javnog tužioca, te ona predstavljaju „model“ postupanja, a ne svojevrсни „zakonik evropskog prethodnog postupka“.⁸⁰ Prijedlog postupanja tužioca koji bi bio primjenjiv u praksi zahtijevao bi uređenje mnogih detalja, a to u ovoj fazi razvoja ideje o osnivanju Ureda evropskog javnog tužitelja nije potrebno, niti moguće.⁸¹

Okvirna pravila strukturirana su u tri dijela:

1. Opći dio,
2. Istražna faza i
3. Faza optuživanja i upućivanja na suđenje.

⁷⁶ Napomena da je član 86. UFEU predstavljen u ovom radu, u dodatnom dijelu koji se tiče upravo, i samo ovog člana, koji predstavlja temelj za daljnu integraciju Evropske Unije, sa naglaskom na krivično procesno pravo, upravo u pogledu osnivanja ureda evropskog javnog tužioca. Također, više o tome: <http://epsiplatform.eu/content/conference-2012-proceedings>, i <http://www.consilium.europa.eu/Documents/treaty-of-lisbon>, (22. 11. 2012.).

⁷⁷ Z. Đurđević/ E. Ivičević Karas/ Z. Burić, 363.

⁷⁸ Konferencija je održana sa ciljem pomoći, i ohrabrivanja procesa koji je neminovan za unapređenje Evropske unije, kao i za zaštitu njenih interesa, a samim time direktno i za zaštitu interesa građana EU.

⁷⁹ Z. Đurđević/ E. Ivičević Karas/ Z. Burić, 365.

⁸⁰ Intencija euroidealista jeste upravo jedan univerzalni kodeks krivičnog prava na nivou EU, međutim to je zasada nedosanjani san, jer kao što je već ranije naglašeno u uvodu ovog rada, euroskeptici ne prihvataju pomenuti prijedlog.

⁸¹ Više o tome: Evropska unija (historija, proširenje, institucije, pravni akti i najvažnije funkcije u EU), <https://www.parlament.ba/sadrzaj/about/istranzivanja/default.aspx?id=21251&langTag=bs-BA&pril=b> (03. 03.2013.).

5.4. Funkcije Evropskog javnog tužioca i njegov položaj u odnosu na nacionalne sisteme krivičnog pravosuđa

Postavlja se logično pitanje da li bi Evropski javni tužilac trebao biti potpuno nezavisan, odnosno kome bi trebao odgovarati, kao i pitanje statusa članova Ureda evropskog javnog tužioca u državama članicama, te njihovim eventualnim funkcijama u okvirima nacionalne strukture. Također, važno je pitanje do koje bi mjere evropski javni tužilac trebao biti podvrgnut propisima država članica u kojima djeluje, te jesu li potrebna posebna pravila istrage u slučajevima koji se dotiču država koje nisu članice Evropske unije. Također, postavlja se pitanje vezano uz položaj i funkcije evropskog javnog tužioca s obzirom na vrstu predmeta u kojima će istraživati i preduzimati gonjenje, posebno s obzirom na njegovu isključivu nadležnost da, ako odluči istraživati slučaj, istražuje i poduzima gonjenje⁸², te da ponovo preuzme predmet prethodno prepušten nadležnim nacionalnim vlastima.⁸³ Položaj Evropskog javnog tužioca u nacionalnim sistemima nakon što je donesena odluka o krivičnom gonjenja, u smislu da evropski javni tužilac ima iste ovlasti kao nacionalno tijelo javnog krivičnog gonjenja, ili bi to pitanje ipak trebalo prepustiti nacionalnim zakonodavstvima, je još jedno otvoreno pitanje, koje bi se tek trebalo urediti eventualnim osnivanjem ureda Evropskog javnog tužioca.

Veoma je bitno i pitanje eventualne sudske kontrole rada Evropskog javnog tužioca, u smislu da li je potrebno postaviti granice obaveze nacionalnih tijela da izvršavaju uputstva Evropskog javnog tužioca, odnosno da li je potrebno ustanoviti sudsku kontrolu tih uputa i na kojem nivou, nacionalnom ili evropskom.⁸⁴ Potrebno je dati odgovor na pitanje da li je odgovarajuća podjela nadležnosti između domaćih sudaca i sudaca Evropske unije, u smislu da odluke Evropskog javnog tužioca kojima se zadire u prava pojedinaca budu podvrgnute naknadnoj kontroli Evropskog suda (Suda EU)⁸⁵, a da prethodna odobrenja za primjenu pojedinih represivnih mjera izdaju nacionalni sudovi.⁸⁶ Riječ je dakle o ključnim pitanjima koja su do sada razmatrana, a biti će razmatrana i u budućnosti, sve do eventualnog nastanka i osnivanja ureda Evropskog javnog tužioca. S obzirom na fazu gonjenja i upućivanja pred sud, raspravlja se o tome jesu li potrebne šire mogućnosti izuzetaka u odnosu na proklamovano načelo legaliteta krivičnog gonjenja, te jesu li predviđeni kriteriji

82 S. Sokolović, 154.

83 To bi se ujedno moglo definisati kao jedno od načela poznatih iz nacionalnih krivičnih sistema, a koje govori o monokratskom uređenju tužilaštva, kao I o jedinstvu tužilaštva. Više o načelima jedinstva, I monokratskom uređenju pogledati: H. Sijerčić-Čolić, 2008; B. Petrović/ J. Dragan: *Krivično/ kazneno pravo Bosne i Hercegovine - Opći dio*, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2005.

84 S. Sokolović, 157.

85 Više o nadležnostima Suda EU: T. Čapeta, 2011; kao i: Z. Meškić/ D. Samardžić.

86 Više o praksi Suda EU: <http://curia.europa.eu/>.

relevantni za odabir jurisdikcije dovoljni, i to baš prema strogo predviđenom redosljedu.⁸⁷ Dotaknuto je i pitanje dokaznog standarda osnovano očekivane presude, u našem zakonodavstvu i praksi, je možda bolji izraz osnov sumnje, ili osnivanje sumnje,⁸⁸ koja predstavlja viši stepen sumnje potreban za podizanje optužnice (*reasonable prospect of conviction*), kao i pravilo *ne bis in idem*, kao mogući razlog za isključenje krivičnog progona.

5.5. Nadležnosti Evropskog javnog tužioca u istrazi

Kako bi mogao učinkovito istraživati slučajeve krivičnih djela na štetu finansijskih interesa Evropske unije i drugih krivičnih djela koja eventualno budu stavljena u njegovu nadležnost, neophodno je da se tačno i precizno odrede nadležnosti, odnosno prava i dužnosti tužioca u fazi istrage. Pri regulisanju istražnih nadležnosti tijela krivičnog gonjenja uvijek se kao pitanje od važnosti ističe uspostavljanje odgovarajuće ravnoteže između javnog interesa za učinkovitim gonjenjem krivičnih djela i zaštite ljudskih prava osoba koje su tim ovlastima pogođene.⁸⁹ Važan mehanizam kontrole istražnih nadležnosti i zaštite ljudskih prava je sudska kontrola. Ogledna/okvirna pravila predviđaju je u dva oblika: prethodna sudska kontrola kroz nacionalne sudove i naknadna sudska kontrola kroz Sud Evropske unije.⁹⁰

Kroz prvo istaknuto pitanje načelne prirode preispitana je opravdanost takvog mehanizma sudske zaštite koji predviđa obraćanje dvijema različitim sudskim instancama. Drugo pitanje odnosi se na dopustivost dokaza koje je u istrazi nabavio Evropski javni tužilac u kasnijem nacionalnom sudskom postupku – Ogledna/okvirna pravila predviđaju paneuropski unificirani prethodni postupak, ali ne i zajednička pravila za vođenje rasprave i izvođenje dokaza. Prema tome, pravila ne rješavaju jedno od glavnih pitanja krivičnog postupka – zakonitost dokaza.⁹¹

Pomenuta pravila predviđaju kategorizaciju istražnih nadležnosti Evropskog javnog tužioca u tri grupe:

1. mjere koje nemaju prisilni karakter (*non-coercive measures*),
2. prisilne mjere koje ne zahtijevaju prethodno sudsko odobrenje (*coercive measures without prior judicial authorization*),
3. prisilne mjere koje evropski javni tužitelj može poduzeti jedino uz prethodno

⁸⁷ O načelu oportuniteta, odnosno cjelishodnosti krivičnog gonjenja: N. Pivić, 2012; N. Pivić, 10/2012.

⁸⁸ O pojmu osnova/osnovane sumnje: Čl. 21 Zakona o krivičnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine, Službene novine F BiH 35/03, 37/03, 56/03, 78/04, 28/05, 55/06, 27/07, 53/07, 9/09, 12/10.

⁸⁹ Z. Đurđević/ E. Ivičević Karas/ Z. Burić, 363; O proporcionalnosti, i nadležnosti za odlučivanje o eventualnim ograničenjima ljudskih prava u krivičnom postupku, više u : H. Sijerčić-Čolić, 2008;

⁹⁰ O kontroli rada tužioca: N. Pivić, 2012.

⁹¹ Z. Đurđević/ E. Ivičević Karas/ Z. Burić, 366.

sudsko odobrenje (*coercive measures with prior judicial authorization*).⁹²

Iako je bilo i prijedloga da se ona još pojednostavi – svođenjem izvorno tri na samo dvije kategorije: mjere koje ne zahtijevaju sudsko odobrenje i one koje ga zahtijevaju. Pri tome treba istaknuti da pravila sadržavaju i četvrtu kategoriju u koju su smještene mjere kojima se oduzima sloboda.⁹³ Zbog važnosti tih mjera i nemogućnosti njihova klasificiranja u bilo koju od tri kategorije mjera, te su mjere smještene u posebno poglavlje. Velik dio rasprave odnosi se na materijalnopravne pretpostavke za korištenje pojedinih ovlasti Evropskog javnog tužioca, i to kako onih za pokretanje istrage, tako i za poduzimanje pojedinih istražnih mjera. Opći standard za pokretanje istrage i poduzimanje istražnih mjera je osnov sumnje da je počinjeno kazneno djelo (*reasonable grounds to suspect*).⁹⁴ Kod pojedinih istražnih mjera prisilnog karaktera standard je viši – osnovana sumnja da je počinjeno teško kazneno djelo (*reasonable grounds to suspect that a serious offence has been committed*) ili jaka sumnja (*strong grounds*). Kod pojedinih je pravila upozoreno na neodgovarajuće niske standarde, te na potrebu da se predloženi standardi povise kako bi se osigurala odgovarajuća zaštita ljudskih prava.⁹⁵ Osim toga, nadležnosti u istrazi Evropskog javnog tužioca započinju s postojanjem osnovane sumnje, te nije jasno kako on treba postupati u slučaju postojanja nižeg stupnja sumnje, odnosno kojim mjerama može prikupiti dokaze za osnovanu sumnju.⁹⁶

5.6. Sudska kontrola akata Evropskog javnog tužioca i procesna načela

Argumenti u prilog sudskog nadzora na nacionalnoj razini su načelo supsidijarne primjene evropskog prava, pravilo da ocjenu zakonitosti dokaza provodi nacionalni sud, da nacionalni sud treba djelovati kao Europski sud, da iako je evropski javni tužilac nadnacionalno tijelo, on će djelovati na nacionalnoj razini, te da iz praktičnih razloga sudska kontrola treba biti na nacionalnoj razini, da će prevelik broj zahtjeva prouzrokovati preopterećenost Evropskog suda (Suda EU).⁹⁷ Argumenti u prilog nadležnosti Suda EU su, s obzirom na to da je evropski javni tužitelj nadnacionalno tijelo, da sudski nadzor njegovih akata treba biti na nadnacionalnoj, odnosno evropskoj razini, ne može nacionalni sud ukinuti odluku nadnacionalnog tijela, da su teže mjere – koje predstavljaju veće zahvate u temeljna ljudska prava i zbog

⁹² *Ibid.*

⁹³ O oduzimanju slobode osumnjičenom u fazi istrage: N. Ademović, 2005.

⁹⁴ Uporedi sa bosanskohercegovačkim krivičnim zakonodavstvom, pojmove osnov, osnovana sumnja. Više o tome : V. Pezo (ur.), 958.

⁹⁵ Više o ljudskim pravima, i zaštiti istih prije donošenja pravosnažne presude: C. Steiner/N. Ademović.

⁹⁶ Z. Đurđević/ E. Ivičević Karas/ Z. Burić, 365; Također, više o postupanju tužioca u predistražnoj fazi: N. Pivić, 2012; kao i: Zakon o krivičnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine, Službene novine F BiH 35/03, 37/03, 56/03, 78/04, 28/05, 55/06, 27/07, 53/07, 9/09, 12/10.

⁹⁷ Više o preopterećenosti Suda EU: Z. Meškić/ D. Samardžić.

toga zahtijevaju prethodno sudsko odobrenje – pravilima stavljene u nadležnost nacionalnih sudova, a ne Europskog suda.⁹⁸

Zbog vrlo različitih stajališta i argumenata u prilog različitim rješenjima dosada nije donesen jedinstven zaključak. Kada je riječ o nadležnom sucu postoji pravna praznina u Ogleđnim/okvirnim pravilima zbog propusta regulisanja kriterija za određivanje nadležnog suca u prethodnom postupku. Pravila se temelje na načelu evropskog teritorijaliteta, pa se otvara pitanje može li sudac iz Slovenije odobriti pretragu stana u Njemačkoj, kao i može li evropski tužilac, nakon što mu jedan nacionalni sudac odbije odobriti mjeru, isti zahtjev postaviti sucu iz druge države.⁹⁹ Upitno je mogu li se kriteriji za određivanje nadležnog suda za suđenje primijeniti na određivanje sudske nadležnosti u istrazi. Sljedeće pitanje koje može da razvije polemiku stručnjaka jest da li su prava odbrane, kao i način na koji su ta prava razrađena, zadovoljavajući i razumljivi. Glavna kritika proizilazi iz odredbe Okvirnih pravila, koja ne preciziraju da je riječ o tzv. „minimalnim“ pravima odbrane, u smislu da bi osumnjičeni nedvosmisleno mogao imati i prava koja nadilaze ona predviđena Pravilima.¹⁰⁰ U kontekstu odbrane postavljeno je i pitanje da li treba predvidjeti i slučajeve obavezne odbrane,¹⁰¹ s obzirom na široke i represivne nadležnosti europskog javnog tužitelja. Posebna kritika upućena je odredbi prema kojoj se osumnjičenom može uskratiti pravo na informaciju o optužbi ili uvida u spis predmeta zbog druge istrage u toku (pravilo 12/h i 16/2).¹⁰² Također je istaknuto da je pravo odbrane da sudjeluje u istrazi osigurano kroz pravo da sama prikuplja dokaze, kao i da predlaže europskom javnom tužitelju da prikupi određeni dokaz, ali ne i da prisustvuje istražnim radnjama koje provodi europski javni tužilac. Postoji mogućnost da osoba protiv koje se vodi istraga tijekom dviju godina zatraži od Europskog suda da preispita postoji li osnovana sumnja potrebna za nastavak istrage, te ako utvrdi da ne postoji, da naloži obustavu istrage.¹⁰³

Moguće je zaključiti da Ogleđna/okvirna pravila, koja su rezultat naučne analize različitih aspekata nacionalnih uređenja, na neki način predstavljaju sintezu različitih pravnih tradicija država članica Evropske unije. Okvirna pravila predstavljaju važan doprinos uspostavi i učinkovitom djelovanju institucije Evropskog javnog tužioca,

98 O djelovanju nacionalnog pravosuđa, i direktnom uskraćivanju, odnosno ograničavanju osnovnih ljudskih prava: C. Steiner/N. Ademović.

99 U tom slučaju može doći do, eventualne, zloupotrebe prava, na način da tužilac neprestano prosljeđuje zahtjeve nacionalnim sudovima različitih država, te se gubi jedno od osnovnih kontura modernog pravosuđa, načelo ekonomičnosti.

100 Više o pravima osumnjičenog odnosno optuženog u čl. 6 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, ili u Ustavu BiH. Također, pogledati: C. Steiner/N. Ademović, 215-296.

101 O obligatornoj odbrani optuženog/ osumnjičenog: H. Sijerčić-Čolić, 2008.

102 Z. Đurđević/ E. Ivičević Karas/ Z. Burić, 366.

103 S. Sokolović, 154.

iako će o konačnoj strukturi i sadržaju odluku donijeti Europska komisija.¹⁰⁴

ZAKLJUČAK

Institut Evropskog javnog tužioca predstavlja izuzetan stepen evropskih integracija i najviši mogući stepen harmonizacije evropskog teritorija koji može da postigne jedna supranacionalna organizacija, sa svim svojim specifičnostima i karakteristikama. Svaki proces u Evropskoj uniji za pojedince traje dugo, ali je činjenica da, razmatrajući historijat ove organizacije, sve upućuje da je pitanje vremena kada će doći do osnivanja ureda Evropskog javnog tužioca. Rad je koncipiran tako da su predstavljeni pojedini instituti Evropske Unije, kako bi se predstavio pojam Evropskog javnog tužioca, unutar kompleksnog sistema, koji podrazumijeva određeno predznanje šireg konteksta Evropske Unije. Prema tome, uvod u rad pojašnjava neke od najznačajnijih krivičnih, u užem, a i širem smislu, instituta, koji su značajni za nastanak ideje o osnivanju ureda Evropskog javnog tužioca, kao i za buduće djelovanje evropskog javnog tužioca. Povelja osnovnih prava EU, je izložena, sa kraćim osvrtom, jer još nije zaživjela njena primjena u punom smislu, ali je prikazana, jer će u budućnosti biti temelj za rad Evropskog javnog tužioca, kao i za građane EU, kojima će biti, nešto slično, kao u BiH što je Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i sloboda. Suština rada je bazirana na prikazu instituta evropskog javnog tužioca, i njegove uloge, položaja, eventualnog postupanja, osvrta na kritički stav vodećih pravnih stručnjaka iz oblasti krivičnog prava. Također, izložen je i stav autora o samoj mogućoj interpretaciji naziva Evropski javni tužilac, u smislu domaćih krivičnih sistema, koji pojam javnog direktno vežu za državni, te eventualnu konfuzija koju taj pojam može da izazove. Cilj je bio da, eventualno rad podstakne dijalog, koji podrazumijeva da svako utiče svojim javnim stavom na koncipiranje javnog mnjenja, da ne postoji letargičnost, o rješenju pitanja koje će nas se direktno ticati u skorijoj budućnosti.

104 O nadležnostima Komisije EU: Z. Meškić/ D. Samardžić.

EUROPEAN PUBLIC PROSECUTOR

SUMMARY

The institute of the European Public Prosecutor represents significant level of the european integration process and the highest possible level of harmonization of the european legislation on the European Union, which a supranational organisation can accomplish, establishment of this institute is observed from two completely opposed standpoints: on the one hand, the Eurosceptics consider it as nothing but a threat to individual nations, and on the other hand Euroidealists consider this as a potential solution for resolving crucial problems of the entire society within European Union. This paper deals with certain institutes of the European Union related to the criminal law, which could lead to foundation of the authority in charge of criminal prosecution at the level of European Union, as well as the institutes important for further development of the idea about foundation of the office of European Public Prosecutor, as well as for future legal activities. The paper also presents Charter of Fundamental Rights of the European Union that should be the basis for European public prosecutor activities. The essence of this paper is based on presentation of the role, position, possible acting and criticism of the legal experts in the field of criminal law.

Key words: European Public Prosecutor, European Union, euroscepticism, euroidealism, Treaty of Lisbon, Charter of Fundamental Rights of the European Union.