

Snežana SOKOVIĆ \*

UDK: 343.9(4-672EU)  
str. 51-69  
Izvorni naučni rad

## KONTROLA KRIMINALITETA U SISTEMU PRAVA EU

### I. SISTEM PRAVA EU I KONTROLA KRIMINALITETA

Evropska međudržavna saradnja u krivičnim stvarima počinje osnivanjem Saveta Evrope 1949. godine, koji kao cilj, između ostalog, ima i traženje rešenja za probleme sa kojima se suočava Evropa, kao što su diskriminacija manjina, ksenofobija, netolerancija, zaštita životne sredine, droga, organizovani kriminalitet, a u novije vreme i kloniranje ljudi i sida.<sup>1</sup> U početku se ovaj proces odvija putem konvencija, sporazuma i preporuka. Najvažniji inicijalni koraci ove saradnje jesu Konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda iz 1950. godine, zatim Evropska konvencija o ekstradiciji iz 1957 (sa dopunskim protokolima iz 1975. i 1978.), Evropska konvencija o uzajamnoj sudskoj pomoći u krivičnim stvarima iz 1959. Vremenom se saradnja širi na nova područja borbe protiv kriminaliteta a broj relevantnih pravnih akata se umnožava. Period posle osnivanja Evropske unije karakteriše posebno značajna i intenzivna saradnja na ovom polju zasnovana na ideji o razvijanju jedinstvenog evropskog kazneno-sudskog prostora.

Novinu Ugovora iz Matrihta u odnosu na EZ predstavljaju odredbe o zajedničkoj spoljnoj i bezbedonosnoj politici i odredbe o saradnji u oblasti pravo-

---

\* Redovni profesor Pravnog fakulteta u Kragujevcu.

<sup>1</sup>R. Vukadinović: *Pravo Evropske unije*, Beograd, 2001. str. 47; Z. Stefanović: *Pravo evropske unije*, Beograd, 2003. str. 21.

suđa i unutrašnjih poslova.<sup>2</sup> Osim ekonomske i monetarne unije, zasnovano je i građanstvo (ne i državljanstvo) Unije sa aktivnim i pasivnim biračkim pravom na nivou lokalnih organa vlasti, pravo aktivnog i pasivnog učešća na izborima za Evropski parlament u državi prebivališta, kao i pravo na evropsku peticiju. Pravo EU odnosi se na komunitarne propise koji se primenjuju u državama članicama, ali koji ne zamenjuju njihova nacionalna prava, nego postoje paralelno sa njima i regulišu odnose između komunitarnih subjekata. U poređenju sa nacionalnim pravnim sistemima država članica, komunitarni pravni sistem ne predstavlja potpun i zaokružen pravni sistem, već se sistem u stalnoj dogradnji.<sup>3</sup> Strukturalno se Unija slikovito predstavlja kao građevina koja počiva na tzv. tri stuba (the pillar structure). Prvi stub čine postojeće tri Evropske zajednice, drugi se odnosi na saradnju u oblasti spoljne i bezbedonosne politike, a treći na saradnju u oblasti unutrašnjih poslova i pravosuđa država članica.<sup>4</sup> Pitanje kontrole kriminaliteta tiče se aktivnosti koje su se odvijale i odvijaju se u okviru prvog i trećeg stuba, i njihovi rezultati imaju svoj institucionalni i legislativni aspekt. Za razliku od evropskog tržišta i mehanizma koje ono podrazumeva i koji funkcionišu u već ustaljenim tokovima, stvaranje sistema kontrole kriminaliteta u okvirima "prostora slobode, bezbednosti i pravde", kako je Amsterdamskim ugovorom definisana EU, počinje kasnije, početkom devedesetih i razvija se posebno posle Amsterdamskog ugovora (1999.) i Ugovora iz Nice (2001). Za razvoj saradnje policije i pravosudnih organa u krivičnim predmetima posebno je značajan Akcioni plan koji je Evropski savet doneo na zasedanju u Beču 1998. godine, a koji je razrađen na zasedanju Saveta održanom u Tampereu 1999. godine.

Sa stanovišta EU relevantni oblici kriminaliteta su krivična dela, najčešće sa klasičnim kriminološkim karakteristikama organizovane kriminalne aktivnosti, koja ugrožavaju funkcionisanje EU kao "prostora slobode, bezbednosti i pravde". U dokumentima EU najčešće se, pojedinačno ili u okviru termina organizovani kriminalitet, pominju: rasizam i ksenofobija, narkokriminalitet, terorizam, high-tech kriminalitet, trafiking, seks-trafiking, finansijski kriminalitet (pranje novca, korupcija, krivotvorenje eura), poreske prevare, sek-

---

<sup>2</sup> Ugovorom iz Maastrichta se institucionalizuje neformalna međuvladina saradnja koja je postojala pre svega kao reakcija na terorizam sedamdesetih godina, naročito u okviru TREVIGrupe (Terrorism, racism, Extremism, Violence Internationale) u periodu 1975-1992, i Komiteta CELAD (Comite Europeen de la Lutte Antidrogue, 1989), čije su aktivnosti bile usmerene na borbu protiv terorizma i trgovine drogom.

<sup>3</sup> Vidi: R. Vukadinović: *Pravo Evropske unije*, Beograd, 2001. str. 47,48; Z. Stefanović: *Pravo Evropske unije*, Beograd, 2003. str. 149.

<sup>4</sup> Vidi: M. Janjević: *"Treći stub" Evropske Unije*, Beograd, 2003.

sualna zlupotreba dece, ekološki kriminalitet. Obzirom na specifičnost entiteta EU, ova dela nužno imaju transnacionalnu dimenziju.<sup>5</sup> Kako se nasuprot slobodnom prometu robe, slobodnom kretanju lica, slobodi nastanjivanja i osnivanja preduzeća, slobodi vršenja usluga i slobodi kretanja kapitala, krivično pravo još uvek nalazi isključivo u nacionalnim okvirima, ova specifičnost predstavlja i centralni problem kontrole kriminaliteta u okvirima Unije.

## II. PRAVNI OKVIRI KONTROLE KRIMINALITETA U OKVIRIMA EU

Pravni osnov za aktivnosti EU u oblasti kontrole kriminaliteta jesu odredbe o policijskoj i pravosudnoj saradnji, Naslov VI Ugovora o evropskoj uniji iz Maastrichta (odredbe K. do K.9) iz 1992. godine, Naslov IV (čl. 29.- 42) Ugovora o evropskoj uniji iz Amsterdama iz 1999. godine<sup>6</sup>, odnosno čl. 7. Ugovora iz Nice iz 2001. godine.<sup>7</sup>

Osnovni strateški cilj pravosudne i policijske saradnje, normativno zasnovane u navedenim dokumentima, jeste obezbeđivanje visokog nivoa zaštite građana u okviru prostora slobode, bezbednosti i pravde razvojem zajedničkih aktivnosti država članica u oblasti policijskih i pravosudnih poslova u krivičnim stvarima i sprečavanjem rasizma i ksenofobije. Ovaj cilj podrazumeva sprečavanje i borbu protiv organizovanog i drugog kriminala, posebno terorizma, sprečavanje i borbu protiv trgovanja belim robljem, suzbijanja krivičnih dela protiv dece, borbu protiv krijumčarenja droga i oružja, korupcije i krivotvorenja.

Ugovor o evropskoj uniji u tom smislu kao osnovne aktivnosti navodi saradnju nadležnih organa, pre svega pravosudnih i policijskih, država članica i usklađivanje, u meri u kojoj je to potrebno, krivičnog zakonodavstva država članica.

---

<sup>5</sup> U skladu sa UN Konvencijom o suzbijanju transnacionalnog organizovanog kriminaliteta (čl.3. st. 2.) krivično delo ima karakteristike transnacionalne prirode ukoliko je počinjeno na teritoriji više od jedne države, ili ako je izvršeno u jednoj državi, ali se značajan deo pripreme, planiranja, uputstava i kontrole odvijao u drugoj državi, ili je izvršeno u jednoj državi, ali uključuje organizovanu zločinačku grupu koja se bavi zločinačkim delovanjem u više od jedne države. ili ako je delo počinjeno u jednoj državi ali ima značajne posledice u drugoj državi.

<sup>6</sup> Ugovor o Evropskoj uniji (prečišćena verzija teksta), Vidi: D. Lopandić: Osnivački ugovori Evropske Unije, Beograd, 2003. str. 7.

<sup>7</sup> Ugovor iz Nice o izmeni Ugovora o Evropskoj uniji, Ugovora o osnivanju Evropskih zajednica i nekih pratećih akata, D. Lopandić: *op. cit.*, str. 295.

*Policijska saradnja* obuhvata zajedničku delatnost policijskih, carinskih i drugih specijalizovanih organa represije, bilo direktnom saradnjom država članica ili posredstvom Europolu. Saradnja se odnosi na preduzimanje operativnih aktivnosti u cilju sprečavanja, otkrivanja i istraživanja krivičnih dela, na skupljanje, čuvanje, obradu, analizu i razmenu relevantnih informacija u vezi sa sumnjivim finansijskim transakcijama, na zajedničku inicijativu u pogledu obuke, razmene službenika, korišćenja opreme i određenih kriminalističkih istraživanja, kao i na zajedničku procenu specifičnih istražnih tehnika primenljivih u otkrivanju ozbiljnih oblika organizovanog kriminaliteta.

*Saradnja pravosudnih organa u krivičnim stvarima* je usmerena na olakšavanje i ubrzavanje saradnje između nadležnih ministarstava, pravosudnih i drugih organa država članica, direktno ili posredstvom Erodžasta, u vezi sa postupcima i sprovođenjem odluka, na olakšavanje ekstradicije između država članica, osiguravanje usklađenosti propisa kada je to potrebno radi unapređivanja ove saradnje, na predupređenje sukoba nadležnosti između država članica. Navedene zajedničke aktivnosti pravosudnih organa nikako ne utiču na nadležnost koju države članice imaju u pogledu održavanja javnog reda i osiguranja unutrašnje bezbednosti. Uslove i granice u okviru kojih nadležni organi u ovim aktivnostima mogu da intervenišu na teritoriji druge države članice, uvek u vezi sa organima te države i uz njihovu saglasnost, utvrđuje Savet.

Od zajedničke saradnje država članica takođe se očekuje i usklađivanje propisa u krivičnim stvarima. *Harmonizacija krivičnog zakonodavstva*, u skladu sa normativnim okvirima datim Ugovorom o evropskoj uniji, usmerena je na postepeno usvajanje mera kojima se uvode minimalna pravila u pogledu konstitutivnih elemenata krivičnih dela i sankcija u oblasti organizovanog kriminaliteta, terorizma i organizovanog krijumčarenja droga (čl. 31. st. 3).

### III. INSTITUCIONALNI ASPEKT

Institucionalni aspekt policijske i pravosudne saradnje u krivičnim stvarima odnosi se na stvaranje i razvijanje određenih specijalizovanih institucija, značajnih za uspešnu kontrolu kriminaliteta u okviru EU. Najznačajnije, nastale kao rezultat dosadašnjih aktivnosti jesu: Evropska policijska mreža (Europol)<sup>8</sup>, Evropska sudska mreža (European Judicial Network)<sup>9</sup>, Evropsko odeljenje

---

<sup>8</sup> Europol je osnovan Konvencijom o Europolu 1995. godine.

<sup>9</sup> Osnovana Zajedničkom akcijom (Joint Action) juna 1998. godine.

za sudsku saradnju (Eurojust)<sup>10</sup> i Evropsko odeljenje za suzbijanje prevara (OLAF - European Anti-Fraud Office).<sup>11</sup>

Osnovne aktivnosti Europolu su usmerene upravo na suzbijanje i borbu protiv teških oblika kriminaliteta, na razvijanje policijske saradnje u okviru EU i razmenu informacija radi omogućavanja uspešnije borbe nacionalnih policija protiv transnacionalnog kriminaliteta.<sup>12</sup> Savet posebno podstiče saradnju putem Europolu. Ugovor iz Amsterdama predviđa da posle pet godina od dana stupanja na snagu ovog ugovora Savet omogućava Europolu intenzivnije učešće u pripremi, koordinaciji i realizaciji određenih istražnih aktivnosti vođenih od strane nadležnih organa država članica, uključujući i učešće u operativnim akcijama zajedničkih ekipa, ustanovljava mrežu istraživanja, dokumentacije i statistike o prekograničnom kriminalu. U okviru borbe protiv organizovanog kriminaliteta Savet u istom periodu usvaja mere sa ciljem da omogući Europolu da u konkretnim slučajevima zatraži od država članica da pokrenu i koordiniraju istragu, kao i da razvija specijalizovane stručne usluge koje može da ponudi državama članicama radi pomoći u istragama protiv organizovanog kriminaliteta, zatim podstiče, uz blisku saradnju sa Eurpolom, uspostavljanje kontakata između organa istrage, istražnih sudija i organa tužilaštava specijalizovanih u brbi protiv ove vrste kriminaliteta.

Ugovor iz Nice posebno naglašava ulogu Evropskog odeljenja za sudsku saradnju, Eurodžasta, u unapređivanju zajedničkih policijskih i pravosudnih aktivnosti. Uz pomoć Saveta, Eurodžast treba da olakša pravu koordinaciju između organa tužilaštva država članica, da, uz naročito uvažavanje analiza sprovedenih od strane Europolu, učestvuje u sprovođenju istraga u teškim slučajevima prekograničnog kriminaliteta, kao i da ostvari blisku saradnju sa Evropskom sudskom mrežom (European Judicial Network) radi olakšavanja izvršenja zakona i sprovođenja zahteva za ekstradiciju.

---

<sup>10</sup> Osnovana na sastanku Evropskog saveta u Tampereu 1999. godine, normirana Ugovorom iz Nice 2001. godine, s tim što su detalji organizacije finalizirani odlukom Saveta iz februara 2002. godine.

<sup>11</sup> Osnovana pre donošenja ugovora iz Matrihta kao UCLAF od strane Evropske komisije 1988, rekonstruisana 1999. godine kao OLAF sa većom nezavisnošću, proširenom nadležnošću i većim brojem osoblja, delom i kao odgovor na finansijski skandal u okviru Komisije koji je rezultirao ostavkom Žaka Santera i ostalih članova Komisije u martu 1999. godine.

<sup>12</sup> B. Babović, *Policija u svetskom poretku*, Beograd, 1997. str. 115.

#### IV. MERE KOJIMA SE PODSTIČU I OSTVARUJU AKTIVNOSTI KONTROLE KRIMINALITETA

Aktivnosti putem kojih se države članice međusobno obaveštavaju i konsultuju i u oblasti kontrole kriminaliteta, kako bi koordinisale svoje delatnosti i organizovale saradnju svojih nadležnih službi, odvijaju se u okviru Saveta. Jednoglasnim odlučivanjem, na inicijativu neke države članice ili Komisije, Savet može da usvoji odluke, zajedničke stavove, okvirne odluke i da utvrdi tekst konvencija.

*Zajedničkim stavovima (common positions)* se utvrđuje pristup Unije pojedinim pitanjima.

*Okvirne odluke (framework decisions)* imaju za cilj približavanje zakona i propisa država članica. Ove odluke nisu direktno primenjive i obavezuju države članice u pogledu ciljeva koji bi trebalo da budu postignuti, ostavljajući pri tome nacionalnim organima izbor konkretnog oblika i načina ostvarivanja ciljeva.

*Odluke (decisions)* Savet usvaja radi ostvarenja bilo kog cilja koji je u skladu sa odredbama o policijskoj i pravosudnoj saradnji u krivičnim stvarima, izuzimajući približavanje zakona i propisa država članica (koje se reguliše okvirnim odlukama). Ove odluke su obavezujuće i nisu direktno primenjive, već su predmet nacionalnih mera implementacije. Kvalifikovanom većinom Savet usvaja mere kojima se ove odluke sprovode na nivou Unije.

*Tekst konvencija (conventions)* koji je utvrđen od strane Saveta dalje se preporučuje državama članicama na usvajanje u skladu sa postojećim ustavnim pravilima. Savet utvrđuje i rokove u kojima države članice započinju postupak usvajanja. Konvencije stupaju na snagu kada su ratifikovane od strane polovine država članica sa važenjem za te države. Mere za sprovođenje odredbi iz konvencija utvrđuju se dvotrećinskom većinom glasova ugovornih strana.

Pored instrumenata tzv. trećeg stuba, oblast krivično-sudske saradnje se usmerava i reguliše merama prvog stuba, *odlukama Saveta o zajedničkim akcijama (Joint Action Decision)* Ove odluke (čl. 14. Ugovora o Evropskoj Uniji) obavezuju države članice u pogledu zauzimanja stavova i delovanja i odnose se na specifične situacije kada se operativna akcija Unije smatra neophodnom, a to mogu da budu pitanja bezbedonosne politike, ali i pitanja kontrole kriminaliteta. Njima se utvrđuju ciljevi, domašaj, sredstva koja se stavljaju na raspolaganje Uniji, uslovi njihove primene i, kada je to neophodno, njihovo trajanje. Ukoliko se promene okolnosti u vezi sa predmetom zajedničke akcije, Savet ponovo razmatra načela i ciljeve koji se odnose na tu akciju i usvaja neophodne odluke. Zajednička akcija se nastavlja sve dok Savet ne donese

odluku o njenom prestanku. Zajednički poduhvati obavezuju države članice u pogledu zauzimanja stavova u sopstvenom delovanju.

Dakle, osnovne aktivnosti koje se preduzimaju u okvirima EU u cilju "obežbeđivanja visokog nivoa zaštite građana u okviru prostora slobode, bezbednosti i pravde", odnosno u cilju sprečavanja transnacionalnog kriminaliteta, jesu saradnja pravosudnih i policijskih organa država članica, u sve većoj meri uz pomoć Eurobola, Eurodžasta, Evropske sudske mreže i OLAFa i harmonizacija krivičnog zakonodavstva. Harmonizacija krivičnog zakonodavstva se odnosi na usklađivanje i približavanje propisa u smislu uvođenja minimalnih pravila u pogledu konstitutivnih elemenata krivičnih dela i sankcija najtežih oblika kriminaliteta, organizovanog kriminaliteta, terorizma i organizovanog krijumčarenja droge, kao i na usklađivanje propisa vezanih za ekstradiciju, pravnu pomoć i priznavanje odluka. Savet podstiče saradnju usvajanjem okvirnih odluka, zajedničkih stavova, odluka, odluka o zajedničkoj akciji i utvrđivanjem teksta konvencija koji se preporučuje državama članicama na usvajanje. EU nameće obavezu državama članicama da, najčešće sopstvenim merama implementacije, određeno ponašanje kontrolišu i sankcionišu, postavljajući pri tome samo okvire, kako u pogledu radnji na koje se mere odnose, tako i u pogledu širine i oštine primenjene krivičnopravne represije.

Praktično to znači da se u EU kontrola kriminaliteta odvijala u okvirima petnaest, odnosno sa najnovijim proširenjem Unije<sup>13</sup>, odvija se u okvirima dvadeset pet odvojenih krivičnopravnih sistema, saradnjom nadležnih organa i usklađivanjem relevantnih propisa. Policijsku i sudsku saradnju u tom smislu usporavaju koliko različita pravna rešenja, koja uprkos sistemskoj sličnosti osnovnih instituta savremenog krivičnog i krivičnog procesnog prava i dalje postoje<sup>14</sup>, toliko i sama činjenica formalno-pravne odvojenosti i jasne prostorne

---

<sup>13</sup>U okviru aktivnosti usmerenih na kontrolu kriminaliteta EU posebnu pažnju posvećuje zemljama kandidatima za prijem u Uniju. Sve novoprimljene države učestvovala su u studiji "Penal and administrative sanctions, settlement, whistleblowing and Corpus Juris in the candidate countries" koja treba da ukaže na nivo pripremljenosti nacionalnih krivičnopravnih sistema za saradnju na planu borbe protiv finansijskog kriminaliteta, posebno obzirom na CJ projekat.

<sup>14</sup>Jedna od značajnih karakteristika razvoja savremenog krivičnog i krivično procesnog prava jeste da, osim ustavne utemeljenosti, po prvi put postoje i drugi izvori "višeg prava" relevantni za nacionalna krivična prava, evropsko komunitarno pravo i Evropska konvencija o ljudskim pravima. U ovom trenutku za praksu je značajnija Evropska konvencija, mada je evropsko pravo potencijalno snažnije, zavisno od mere u kojoj stiče primat nad nacionalnim pravom. Vidi: A. Ashwort, *Principles of Criminal Law*, third ed. Oxford, 2000. str. 62, 63; J. R. Spencer, *Introduction to European Criminal Procedures, European Criminal Procedures*, ed. by M.

ograničenosti nacionalnih krivično-pravnih sistema. Za razliku od kriminaliteta koji se u ovim prostorima kreće lakim korakom i brzom orijentacijom, tužioc i sudije gube korak i najčešće, uz sva približavanja i saradnju, ostaju i prostorno i pravno isključivo u nacionalnim okvirima. Granice članica EU ostaju otvorene za kretanje kriminaliteta a zatvorene za nacionalne organe krivičnog gonjenja.

## V. PROBLEMI HARMONIZACIJE KRIVIČNOG ZAKONODAVSTVA

U poređenju sa drugim oblastima, usklađivanje zakonodavstava država članica kao da zastaje, ili se znatno usporava, pred vratima krivičnog prava.

Sušтина harmonizacije propisa u okviru EU jeste razvijanje sloboda na kojima zajednica počiva, slobodnog kretanja lica, slobodnog prometa robe, slobodnog nastanjivanja i osnivanja preduzeća, slobodi vršenja usluga i slobodi kretanja kapitala. Za razliku od drugih oblasti prava koje harmonizacijom razvijaju slobodne tokove Unije, krivično pravo je u cilju kontrole kriminaliteta usmereno na stvaranje pravila za njihovo ograničavanje u određenim situacijama, što opravdava uzdržanost u pogledu očekivanja da se pravila na kojima se temelji razvijanje zajedničkog tržišta mogu uspešno primeniti na razvijanje zajedničkog sistema kontrole kriminaliteta.

Sa druge strane, krivično pravo kao "sistem konzistentnih kondicionalnih programa"<sup>15</sup> ne ostavlja prostor za diskreciju, ni u definisanju pravila, ni u njihovoj primeni. Ono što je predmet inkriminacije u jednoj državi članici ne može da predstavlja individualnu slobodu u dugoj državi članici. Pravila nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege (ili pravilo lex certa u čl. 6. Evropske konvencije) sužavaju prostore harmonizacije krivičnih propisa u toj meri da se postavlja pitanje njene prirode,<sup>16</sup> odnosno pitanje da li je harmonizacija u oblasti krivičnog prava zapravo unifikacija.<sup>17</sup> Uz sve to,

---

Delmas-Marty, J. R. Spencer, Cambridge, 2002. str. 46 i dalje; C. J. M. Safferling, *Towards an International Criminal Procedure*, Oxford, 2003. str. 366.

<sup>15</sup> U. Nelles, *Definitions of harmonisation, Definitions of harmonisation, Harmonisation und Harmonising Measures in Criminal Law*, ed. A. Klip, H. van der Wilt, Amsterdam, 2002, str. 36.

<sup>16</sup> F. M. Tadić: How harmonius can harmonisaton be? A theoretical approach towards harmonisation of (criminal) law, *Definitions of harmonisation, Harmonisation und Harmonising Measures in Criminal Law*, ed. A. Klip, H. van der Wilt, Amsterdam, 2002, str. 17.

<sup>17</sup> A. Klip, *Definitions of harmonisation, Harmonisation und Harmonising Measures in Criminal Law*, ed. A. Klip, H. van der Wilt, Amsterdam, 2002, str. 25.



činjenica da je krivično pravo zatvoren sistem, hijerarhijski strukturiran i bez prostora za diskreciju, otežava parcijalno harmonizovanje i nosi opasnost da modifikovanje dela sistema putem "domino efekta" automatski izaziva neželjene promene u drugim delovima, što na planu kontrole kriminaliteta daje potpuno suprotne efekte od onih koji se očekuju. Ne treba zanemariti ni činjenicu da poželjna efikasnost na terenu krivičnih stvari može da dovede u pitanje standarde osnovnih ljudskih prava i sloboda i da je ravnotežu u tom smislu teže ostvariti i održati na terenu kontrole kriminaliteta nego u drugim oblastima od zajedničkog interesa.

Trenutno stanje ujednačavanja i približavanja krivičnopравnih propisa u cilju zaštite EU od kriminaliteta pokazuje određene rezultate, ali istovremeno odražava i teškoće uslovljene specifičnostima harmonizacije u krivičnim stvarima. Potreba zajedničkog i usaglašenog delovanja policijskih i pravosudnih organa, kao i ujednačavanja propisa u ovoj oblasti je nesporna.

Prvi utisak u pogledu dokumenata relevantnih za pitanje kontrole kriminaliteta u okvirima EU svedoči o velikoj i intenzivnoj aktivnosti nadležnih institucija.<sup>18</sup> Naime, broj donetih akata je izuzetno veliki, gotovo da predstavlja pravi lavirint u kome je teško snaći se.<sup>19</sup> Primetno je da harmonizacija nema generalni karakter, ujednačavanje propisa je uglavnom fragmentarnog karaktera, "haotičan proces koji se odvija na nekoliko nivoa u različitim pravcima"<sup>20</sup>, diktiran pre svega konkretnim pragmatičnim razlozima, a ne zajedničkim sistemski postavljenim standardima. Ima tvrdnji da je upravo oblast transnacionalnog organizovanog kriminaliteta primer harmonizacije bez prethodne analize.<sup>21</sup> Generalna neefikasnost na ovom terenu je uglavnom tumačena kao rezultat razlika nacionalnih krivično-pravnih sistema, pa je i harmonizacija uglavnom zasnovana na ovoj osnovi. Osim činjenice da su savremena evropska krivična zakonodavstva u velikoj meri već ujednačena procesom usvajanja međunarodnih konvencija i implementacijom odgovarajućih pravila u nacionalnom krivičnom pravu<sup>22</sup>, zanemarena i je prethodna ozbiljna analiza drugih mogućih uzroka neefikasnosti: jezička barijera, nedo-

---

<sup>18</sup> Vidi: H. Radtke: Ruhrgas-Colloquium "The Harmonization of Criminal Law in Europe", *Zeitschrift fuer gesamte Rechtswissenschaft*, 117 (2005), Heft 2, str. 475- 483.

<sup>19</sup> J. R. Spencer: *Why is the harmonisation of penal law necessary? Harmonisation und Harmonising Measures in Criminal Law*, ed. A. Klip, H. van der Wilt, Amsterdam, 2002, str. 48

<sup>20</sup> U. Nells: *op. cit.* str. 38.

<sup>21</sup> F. M. Tadić: *op. cit.* str. 20.

<sup>22</sup> *Ibidem*, str. 41.

statak sredstava, nedovoljna obučenost, nedostatak jasnih pravila za neposredno angažovane nacionalne službe.

Dosadašnja iskustva harmonizacije prati i prigovor neadekvatnih institucionalnih okvira, nedostatak transparentnosti i deficit sudske kontrole. Klasična podela vlasti na zakonodavnu, sudsku i izvršnu nije uvek jasna na supranacionalnom nivou<sup>23</sup>, i u tim okvirima najčešće primenjavani instrumenti harmonizacije ne podrazumevaju parlamentarnu kontrolu i nadzor. Okvirne odluke (framework decisions) usvaja Savet EU, pri čemu Evropski parlament ima konsultativnu ulogu (čl. 39. Ugovora o EU), mada se okvirne odluke mogu doneti i bez mišljenja parlamenta. Evropski sud pravde u ovom postupku jeste nadležan za davanje prethodnih mišljenja o valjanosti i tumačenju okvirnih odluka ukoliko je takav zahtev uz ispunjenje propisanih uslova uložen od strane ovlašćenih subjekata, i za izjašnjavanje o njihovoj zakonitosti u tužbama podnesenim od strane države članice ili Komisije (čl. 35. Ugovora o EU).<sup>24</sup> Okvirne odluke ne zahtevaju ni mere nacionalne legislativne nadležnosti, jer za razliku od konvencija ne zahtevaju ratifikacionu proceduru u nacionalnom parlamentu.<sup>25</sup> Konvencije su gotovo potpuno izgubile ulogu u savremenim aktivnostima harmonizacije krivičnih propisa - poslednja konvencija u ovoj oblasti jeste Konvencija o Europolu iz 1995. godine.<sup>26</sup> Istovremeno, okvirne odluke zasnovane na širokom i "otvorenom konceptu" organizovanog kriminaliteta postaju sve restriktivnije, specifičnije, ostavljaju sve manje prostora za izbor najpogodnijeg načina za nacionalnu implementaciju i prevazilaze pravne okvire definisane Ugovorom o EU (policajska i sudska saradnja, usklađivanje popisa uvođenjem minimalnih pravila u pogledu konstitutivnih elemenata krivičnih dela i sankcija najtežih oblika kriminaliteta, kao i propisa vezanih za ekstradiciju, pravnu pomoć i međusobno priznavanje odluka). Evidentan je problem integracije okvirnih odluka u nacionalno

---

<sup>23</sup> A. Klip, *Definitions of harmonisation, Harmonisation und Harmonising Measures in Criminal Law*, ed. A. Klip, H. van der Wilt, Amsterdam, 2002, str. 25.

<sup>24</sup> U raspoloživim, inače veoma brojnim, informacijama o radu ovih organa koje se mogu dobiti putem Interneta ima veoma malo podataka o primeni ovih ovlašćenja Evropskog parlamenta i Suda pravde, što opravdava zaključak da u praksi aktivnost ovih organa u procesu donošenja i primene okvirnih odluka zaista predstavlja izuzetak.

<sup>25</sup> J. Vogel, *op. cit.*, str. 60.

<sup>26</sup> G. Vermeulen, *Where do we currently stand with harmonisation in Europe? Harmonisation und Harmonising Measures in Criminal Law*, ed. A. Klip, H. van der Wilt, Amsterdam, 2002, str. 70.

pravo<sup>27</sup>, zbog čega neka pravila koja na papiru menjaju standarde, u praksi ne proizvode nikakve posledice.

Primetno je da na nivo EU u okviru mera jačanja policijske i sudske saradnje i u okvirima harmonizacije krivičnog zakonodavstva nema odredbi kojima se reguliše položaj okrivljenih lica i postavljaju standardi u pogledu ostvarivanja prava na odbranu. Obzirom da materija regulisana Evropskom konvencijom o ljudskim pravima nije u nadležnosti zajednica, a sama konvencija omogućava pristup samo državama a ne i međunarodnim organizacijama (a praksa ECJ ne dopušta prenošenje ovlašćenja i obaveza sa država potpisnica na međunarodne organizacije), ne postoji korpus osnovnih prava koja bi po tom osnovu bila zajednička za sve države članice EU. U tom smislu i Evropski sud pravde u sporovima povodom zaštite osnovnih prava nije pružao zaštitu u slučaju povrede ovih prava izricanjem određenih sankcija, odnosno mera zbog nepoštovanja, nego je samo konstatovao propuštanje pojedinih država članica unije da ispune neku od svojih obaveza da na odgovarajući način uredi ovu materiju. Međutim, usvajanjem Povelje osnovnih prava Evropske Unije (The Charter of Fundamental Rights of the European Union) krajem 2000. godine situacija se u pogledu zaštite osnovnih prava bitno menja.<sup>28</sup> Povelja normira šest posebnih grupa prava i sloboda: ljudsko dostojanstvo, slobode, jednakost, solidarnost, građanska prava i pravdu. Za oblast krivičnog i krivičnog procesnog prava posebno je značajno poglavlje o pravdi koje predviđa i garantuje sledeća prava: pravo na efikasnu zaštitu i fer postupak, pretpostavku nevinosti i pravo na odbranu, pravo na legalitet i proporcionalnost između krivičnog dela i kazne, zabranu dvostrukog postupka ili dvostrukog kažnjavanja za isto krivično delo. Mada je u trenutku donošenja Povelje imala jaču političku nego pravnu konotaciju<sup>29</sup>, Evropski sud pravde sada u Povelji, koja predstavlja akt EU, ima jasan pravni osnov za zaštitu pojedinačnih osnovnih prava. Obzirom na praksu koju kreira svojim odlukama, ovaj sud ima mogućnost da obezbedi jedinstvenu primenu ovih propisa na teritoriji čitave EU, zbog čega su i očekivanja u pogledu značajnije harmonizacije krivičnog i krivičnog procesnog prava po ovom osnovu sasvim realna. Sadržaj Povelje upućuje na to da će se, u slučaju da Povelja i Evropska konvencija predviđaju zaštitu istog prava, za određenje značenja i cilja zaštite tog

---

<sup>27</sup> H. van der Wilt, Some critical reflection on the process of harmonisation of criminal law within the European Union, *Harmonisation und Harmonising Measures in Criminal Law*, ed. A. Klip, H. van der Wilt, Amsterdam, 2002, str. 82. 83. A. Klip, Strafrecht in der Europäischen Union, *Zeitschrift fuer gesamte Strafrechtswissenschaft*, 117 (2005) Heft 4, str. 916.

<sup>28</sup> Vidi: Z. Stefanović, *Pravo evropske unije*, Beograd, 2003. str. 41.

<sup>29</sup> J. R. Spencer, *op. cit.*, str. 65.

prava primeniti Evropska konvencija o ljudskim pravima, osim u slučaju da Povelja pruža veći stepen zaštite.<sup>30</sup>

## VI. "MILENIJUMSKA STRATEGIJA" EU U BORBI PROTIV KRIMINALITETA

Odgovor EU na izazove transnacionalnog kriminaliteta zabrinjavajućeg obima, i dinamike i fleksibilnosti koja prevazilazi ograničenost više ili manje usklađenih nacionalnih sistema prevencije i kontrole kriminaliteta, predstavlja "*Strategija Evropske unije u prevenciji i kontroli organizovanog kriminaliteta na početku novog milenijuma*" usvojen od strane Saveta marta 2000. godine.<sup>31</sup>

"Milenijumska strategija" predstavlja jasan, pregledan i koherentan dokument koji sadrži 39 detaljnih preporuka<sup>32</sup> vezanih za različita pitanja sprečavanja i suzbijanja organizovanog kriminaliteta. Uz svaku preporuku su naznačena tela koja se smatraju odgovornim za njeno sprovođenje, određen stepen prioriteta preporuke i vremenski rok za preduzimanje navedenih aktivnosti. Preporuke za preduzimanje konkretnih aktivnosti odnose se na sledećih deset oblasti: prikupljanje i analizu podataka o organizovanom kriminalitetu, sprečavanje uključivanja organizovanog kriminaliteta u legalne aktivnosti javnog i privatnog sektora, jačanje prevencije organizovanog kriminaliteta i intenziviranje saradnje između sistema krivičnog pravosuđa i civilnog društva, reviziju i unapređenje pravnih osnova kontrole kriminaliteta, unapređivanje istrage u slučajevima organizovanog kriminaliteta, jačanje Europolu, praćenje, zamrzavanje, oduzimanje i konfiskaciju sredstava stečenih krivičnim delima organizovanog kriminaliteta, jačanje saradnje policijskih i sudskih organa u nacionalnim okvirima i na nivou Unije, jačanje saradnje

---

<sup>30</sup> U smislu daljeg jačanja koncepta zaštite osnovnih ljudskih prava posebno u oblasti saradnje u krivičnim stvarima: Proposal for a Council framework decision on certain procedural rights in criminal proceedings throughout the European Union, 28/04/2004. COM/2004/0328 final

<sup>31</sup> Council of the European Union, The Prevention and Control of Organized Crime: A European Union Strategy for the beginning of the new Millennium, O.J. 3. March 2000, No. C 124/1.

<sup>32</sup> Treba imati u vidu da preporuke (recomendatios) predstavljaju pre svega instrumente usmeravanja nacionalnih zakonodavstava koji nisu pravno obavezujući, po čemu se suštinski razlikuju od okvirnih odluka, ali da da ih nacionalni subjekti moraju uzeti u obzir u postupku tumačenja i primene nacionalnog prava u vezi sa propisima koji su doneti u cilju njihovog sprovođenja.

sa državama kandidatima za članstvo EU, praćenje implementacije mera prevencije i kontrole organizovanog kriminaliteta unutar EU.

Obzirom da je za zaključivanje svih aktivnosti definisanih preporukama Milenijumske strategije bilo predviđeno do kraja 2003. godine, dok je u toku 2004. godine Komisija sumirala rezultate sa obavezom podnošenja konačnog generalnog izveštaja o implementaciji EU strategije u borbi protiv organizovanog kriminaliteta do 30. juna 2005. godine, Milenijumska strategija je već generisala stvaranje čitavog niza pojedinačnih dokumenata značajnih za usaglašeno delovanje na planu suzbijanja različitih oblika organizovanog kriminaliteta.

Iako formalno nije deo tzv. Milenijumske strategije, u najbitnija strateška pitanja kontrole kriminaliteta u okvirima EU svakako spada i problem terorizma. Neke države članice EU se decenijama bore sa "domaćim terorizmom" (ETA, IRA), a posle terorističkih napada u Njujorku, Madridu, Londonu strah od terorizma je postao deo evropske svakodnevnice. Aktivnosti sprečavanja i borbe protiv terorizma definisane EU aktima usmerene su na jedinstveno definisanje radnji elemenata krivičnog dela terorizma, ujednačavanje visine sankcija, jačanje uloge Europolu i Eurodžasta, maksimalno olakšavanje ekstradicije. Procedura izdavanja između država članica bitno je pojednostavljena posebnom okvirnom odlukom (framework decision iz 2001, "European arrest warrant")<sup>33</sup>, koja predviđa mogućnost lišavanja slobode i transfer između država članica bez formalne ekstradicije za posebno navedena 32 krivična dela koja se odnose na terorizam, ubistva, prevare, trafikovanje i rasizam. Mada neke države članice zadržavaju određene rezerve u pogledu primene<sup>34</sup>, ovaj akt se smatra ključnim za dalje razvijanje principa međusobnog priznanja u krivičnim stvarima i oslikava visok nivo poverenja među državama članicama u pogledu standarda i procedure njihovih sudskih sistema.<sup>35</sup>

Neposredno nakon terorističkog napada u Madridu lideri EU su usvojili "deklaraciju solidarnosti", akt koji je prevashodno političkog karaktera, kojom se zalažu da se teroristički napad protiv jedne države članice smatra napadom na sve druge i da napadnuta država u tom slučaju može računati na sve vrste vojne i svake druge pomoć (istu sadržinu ima i čl. 42. Evropskog ustava). Implementacija normi o prikupljanju biometrijskih podataka, njihovom

---

<sup>33</sup> Council Framework decision on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States, 2002/584/JHA, 13/06/2002.

<sup>34</sup> Z. Deen-Racsmany, J. R. Blekxtoon, The Decline of the Nationality Exception in European Extradition? *ECCLCJ*, 2005, 13/3, str. 317-363.

<sup>35</sup> J. Monar, Justice and Home Affairs, *JCMS* 2002, Volume 40. Annual Review, str. 133.

čuvanju u okviru druge generacije Šengenskog informativnog sistema (SIS II), kao i uključivanje biometrijskih podataka u identifikacione dokumente (pasoši i vize) koji će se kompjuterski očitavati završena je početkom 2005. godine.<sup>36</sup> Elektronska baza podataka o fizičkim i pravnim licima čija su sredstva bila blokirana usled sumnje da se radi o sredstvima pribavljenim kriminalnim radnjama operativna je od kraja 2004. godine. U cilju uspješnije prevencije terorizma predložen je i čitav niz mera, koje su sa stanovišta garntovanih ljudskih prava i sloboda ocenjene kao vrlo kontroverzne. Sa posebnim osporavanjem je dočekano pravilo o zadržavanju do tri godine podataka o komunikaciji od strane operatera mobilne telefonije (poslati i primljeni pozivi, geografska lokacija) i internet provajdera (elektronska pošta i posećeni websajtovi) i njihovo činjenje dostupnim policijskim i obaveštajnim službama, koje bi trebalo da bude implementirano do kraja 2005. godine.

## VII. KRIVIČNOPRAVNA ZAŠTITA FINANSIJSKIH INTERESA EVROPSKE UNIJE

Oficijelni podaci ukazuju da se oko 1,4% godišnjeg budžeta EU izgubi putem najrazličitijih oblika prevara i ponevera, dok je stvarna procena 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. Pored klasičnih obeležja teškog kriminaliteta, transnacionalnih karakteristika sa elementima 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. Sa druge strane i sama priroda EU kao aparata sa jačim birokratskim nego demokratskim obeležjima ne obezbeđuje efikasnu kontrolu i gotovo da poseduje poseban unutrašnji potencijal za razvijanje prevara u okvirima sopstvenog funkcionisanja. Očigledno je da usled navedenih specifičnosti, postojeći mehanizmi kontrole kriminaliteta u okvirima EU (nacionalni krivično-pravni sistemi plus saradnja policijskih sudskih organa i harmonizacija propisa na nivou EU) ne predstavljaju adekvatan odgovor na izazov kriminaliteta na štetu finansijskih interesa Unije.

---

<sup>36</sup> J. Lodge, Justice, Security and Biometrics: the EU's Proximity Paradox, *EJCLCJ*, 2005, 13/4, str. 531-564.

*Corpus juris krivično-pravne zaštite finansijskih interesa EU* predstavlja projekat grupe stručnjaka<sup>37</sup> iniciran od strane Evropske komisije 1995. godine sa ciljem utvrđivanja i formulacije bazičnih principa krivičnopravne zaštite finansijskih interesa Evropske unije unutar jedinstvenog evropskog sudskog prostora (European Singl Judicial Space). Mada cilj radne grupe nije bio usmeren 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<sup>38</sup>. Prvi nacrt ovog dokumenta objavljen je 1997. godine i suštinski predstavlja kombinovanje elemenata nacionalnog i komunitarnog prava na takav načina da države članice, a ne Evropska unija, mogu da primenjuju predviđene mere krivičnog prava.

*Corpus Juris* predlog iz 1995. godine izazvao je veliko interesovanje širom Evrope i naišao na veoma kontroverzan prijem.<sup>39</sup> 1997. godine Evropski parlament i Evropska komisija pokrenuli su stvaranje izveštaja o problemima implementacije CJ, koji je publikovan 2000. godine sa ocenom da je CJ projekat potreban i ostvariv. U istom izveštaju je objavljena i revidirana verzija teksta CJ, *Corpus II*, sa izvesnim novinama, od kojih je najznačajnija ona koja u suđenjima za dela predviđena u CJ isključuje porotno suđenje i predviđa da za ova dela sudi veće sastavljeno isključivo od sudija profesionalaca.

*Corpus Juris* sadrži 35 članova i sastoji se iz dva dela. Prvi deo reguliše materijalno pravna pitanja, a drugi deo postupak i organizaciju. U cilju zaštite finansijskih interesa Unije, CJ predviđa osam krivičnih dela sa odgovarajućim sankcijama: prevaru na štetu budžeta EU, prevaru u poslovanju vrednosnim papirima, pranje (i primanje) novca, zločinačko udruživanje, korupciju (aktivnu i pasivnu), zloupotrebu sredstava, zloupotrebu dužnosti, otkrivanje službene tajne. Izvršilac prva četiri dela može da bude bilo ko, dok su ostala dela predviđena kao dela čiji je izvršilac "evropsko ili nacionalno službeno lice". U vezi ovih krivičnih dela CJ reguliše pitanja vinsti, zablude, saizvršilaštva, pokušaja, krivične odgovornosti odgovornih lica za dela učinjena od strane podređenih službenika, normira krivičnu odgovornost pravnih lica, i okolnosti

---

<sup>37</sup> Grupu su činili profesori: E. Bacigalupo (Španija), G. Grasso (Italija), K. Tiedemann (Nemačka), N. Jareborg (Švedska), D. Spinellis (Grčka), C. Van de Wyngaert (Belgija), M. Delmas-Marty (Francuska) i J. R. Spencer (Velika Britanija).

<sup>38</sup> Vidi: G. Ruegenberg, "Das Corpus Juris als Grundlage eines Eurpaeischen Strafrechts", 4-6. Maerz 1999. Trier, ZStW, 2000/1, str. 37; C. Prittwitz: Nachgeholte Prolegomena zu einem kuenftigen Corpus Juris Criminalis fuer Europa, ZStW, 2001/4 str. 774.

<sup>39</sup> M. Delmas-Marty, J.R. Spencer: *Op. cit.*, str. 63

bitne za odmeravanje kazne. Kao glavne kazne predviđene su za fizička lica CJ predviđa kaznu lišenja slobode do pet godina (u slučaju postojanja otežavajućih okolnosti do sedam godina) i novčanu kaznu, a za pravna lica novčanu kaznu do deset miliona eura, odnosno maksimalno do petnaest miliona eura. Fizičkim licima novčana kazna se određuje po principu "dani - novčana kazna" tako što iznos po danu ne može preći 3 000 eura, a ukupan iznos novčane kazne ne može da bude veći od 365 maksimalnih dnevnih iznosa, odnosno usled otežavajućih okolnosti do 540 maksimalnih dnevnih iznosa. Kao sporedne kazne CJ predviđa zavisno od dela, javno objavljivanje presude, zabranu vršenja određenih javnih poslova u trajanju do pet godina, oduzimanje sredstava i predmeta krivičnog dela i koristi stečene krivičnim delom. U slučaju krivičnih dela izvršenih u sticaju predviđa se izricanje jedinstvene kazna sistemom asperacije, na bazi maksimalne kazne uvećane za polovinu kod idealnog sticaja, odnosno uvećane dva puta kod realnog sticaja, s tim što tako određena kazna ne može da pređe zbir kazni koje bi se utvrđivale za svako pojedinačno delo.

Corpus juris (čl. 18) na teritoriji država članica uspostavlja jedinstven pravni prostor, što znači da se za krivična dela predviđena CJ u okvirima Unije se ne postavlja problem teritorijalnosti. Primera radi, građanin UK koji neko od ovih krivičnih dela učini u Grčkoj, za to delo može da odgovara pred sudom u Parizu.

Najkontroverzniji element CJ jeste uvođenje Evropskog javnog tužioca (European Public Prosecutor) nadležnog za krivično gonjenje u vezi predviđenih krivičnih dela na teritoriji bilo koje države članice Unije. Zapravo, EPP podrazumeva postojanje Direktora evropskog javnog tužilaštva (EDPP) sa sedištem u Briselu i delegirane evropske javne tužioce (European Delegated Public Prosecutors, EDelPPs) u svakoj državi članici. Nadležnost generalnog evropskog tužioca i delegiranih tužioca se zasniva na načelu nedeljivosti i solidarnosti. Svaki tužilac može da postupa u bilo kojoj državi članici i da koristi pomoć delegiranog domicilnog tužioca. Za pokretanje krivičnog postupka važi princip legaliteta sa određenim izuzecima. Pripremni, prethodni postupak počinje prvom radnjom tužioca i završava se predajom predmeta sudu. Po pravilu je tajan, a mere ograničavanja prava i sloboda preduzimaju se po načelu nužnosti i srazmernosti u skladu sa Konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda. U toku prethodnog postupka tužilac ima pravo da ispituje okrivljenog, prikuplja relevantne informacije, zahteva veštačenje, zahteva određivanje pritvora, saslušava svedoke, po odobrenju sudije naređuje pretres i snimanje telefonskih razgovora, obaveštava okrivljenog o optužbi. Za lišavanje slobode i izdavanje važe pravila European arrest warrant. Sudsku kontrolu prethodnog krivičnog postupka vrši nezavisni "



sudija slobode" (judge of freedoms), koga prema svojim propisima imenuje nacionalna država obzirom na sedište delegiranog tužioca.

CJ takođe predviđa procesna i dokazna pravila koja omogućuju da se dokazi relevantni za ova krivična dela prikupljaju na teritoriji svih država članica i da se sudsko-procesna validnost tako prikupljenih dokaza ceni primenom istih pravila. Za krivična dela predviđena u CJ sudi nacionalni sud u mestu delegiranog tužioca određen po principu *ratione materiae* u čijem su sastavu profesionalne sudije za koje se preporučuje poznavanje ekonomske i finansijske materije. Prava optuženog su definisana u skladu sa čl. 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima, odnosno sa čl. 10 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. Važi presumpcija nevinosti, a teret dokazivanja leži na tužiocu. Predviđena je mogućnost žalbe na prvostepenu odluku u skladu sa nacionalnim propisima uz važenje principa zabrane *reformatio in peius*. Predviđena je i posebna instanciona nadležnost Evropskog suda pravde, ECJ, u vezi tumačenja odredbi Corpus Juris i rešavanja sukoba nadležnosti.

Obzirom da je za sada, pre svega ideja o Evropskom javnom tužiocu previše radikalna za najveći broj država članica Unije, saradnja putem Eurojust-a i dokumenti koji regulišu uzajamnu pravnu pomoć predstavljaju najintenzivniji oblik međusobne krivično-sudske saradnje. Kako i nacrt evropskog ustava (čl. III-274) predviđa osnivanje Evropskog javnog tužilaštva, ovaj projekat i dalje izaziva veliko interesovanje pre svega stručne javnosti i nailazi na vrlo kontradiktorne ocene.

Ekstremna engleska javna kritika čitav projekat je okarakterisala kao "name-tanje Napoleonskog sistema kontinentalno-evropskog prava", a isključivanje porotnog suđenja u predlogu iz 2000. godine kao "čin opozivanja Magna karte".<sup>40</sup> Sa druge strane, ističe se da usvajanje CJ izaziva manje problema nego harmonizacija i usaglašavanje pojedinih delova istog nacionalnog sistema, da predstavlja sistem koji nudi daleko usaglašeniji pristup kontroli određenih oblika kriminaliteta nego što su to konvencionalni putevi harmonizacije.<sup>41</sup> Lakše i jednostavnije je primeniti jednu grupu pravila kao CJ u dvadesetpet država članica nego, i samo grubo usaglasiti isto toliko različitih

---

<sup>40</sup> M. Delmas-Marty, J.R. Spencer: *Op. cit.*, str. 64.

<sup>41</sup> U istom smislu je i predlog novijeg datuma u pogledu jasno razdvojene nacionalne i evropske nadležnosti u krivičnim stvarima koji harmonizaciju čini nepotrebnom: A. Klip: *Strafrecht in der Europaeischen Union, Zeitschrift fuer gesamte Strafrechtswissenschaft*, 117 (2005) Heft 4, str. 906. Uporedi: T. Walter: *Inwieweit erlaubt die Europaeische Verfassung ein europaeisches Strafgesetz? Zeitschrift fuer gesamte Strafrechtswissenschaft*, 117 (2005) Heft 4, str. 912- 937.

sistema. Konačno, iako podrazumeva određeni gubitak nacionalnog suvereniteta, CJ se odnosi na samo jedan jasno izdvojen, poseban skup pravila primenjiv samo na određene jasno definisane situacije, i ne podrazumeva generalno menjanje nacionalnog prava, nego se primenjuje uporedo sa njim.<sup>42</sup>

U nameri da stimuliše dalju javnu diskusiju o načinima zaštite komunitarnih finansijskih interesa i o eventualnom uspostavljanju Evropskog javnog tužioca, Komisija je krajem 2001. godine publikovala "*Green Paper*" o krivičnopravnoj zaštiti finansijskih interesa unije i o osnivanju Evropskog tužioca (Green Paper on criminal law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European prosecutor).<sup>43</sup>

Obzirom na to da i Nacrt evropskog ustava predviđa mogućnost osnivanja evropskog tužilaštva, očigledno je da se postojeći koncept "horizontalne kooperacije", zasnovan na međusobnoj saradnji i usklađivanju propisa država članica, menja i da se zasniva tzv. "vertikalni model" saradnje u okviru koga se potencijalno izdvajaju oblasti isključive evropske nadležnosti u krivičnim stvarima, za sada samo u oblasti finansijskih interesa Unije.

---

<sup>42</sup> J.R. Spencer: Why is the harmonisation of peal law necessary? *Harmonisation und Harmonising Measures in Criminal Law*, ed. A. Klip, H. van der Wilt, Amsterdam, 2002, str. 51. Vidi: D. Spinellis, harmonisation und harmonising measures in criminal law: Objections to harmonisation and future perspectives; str. 87.

<sup>43</sup> "Green Paper" je uobičajeni izraz u engleskom jeziku i u javnom životu Velike Britanije za dokument koji, pre donošenja bilo kakve odluke, vlada publikuje radi prethodne diskusije. Collins Cobuild English Language Dictionary, London & Glasgow, 1991. str. 637. O tome i : Follow-up Report on the Green Paper on the criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor, Brussels, 2003, COM(2003) 128 fin.

Snezana Sokovic,  
full-time professor

## **CRIMINALITY CONTROL WITHIN THE BOUNDS OF EU LEGAL SISTEM**

### **Rezime**

Essay treats the legal framework and basic strategic goal of criminality control system, within the bounds of EU legal system. As basic activities police cooperation, judicial cooperation in criminal matters and harmonization of criminal legislation are analyzed. Europol, European Judicial Network, Eurojust and OLAF represent basic institutional framework for police and judicial cooperation in criminal matters. Author also analyzes previous experiences and achievements of regulations harmonization in criminal matters, and points out common problems noticed in the area. Common positions, framework decisions, decisions, conventions and Joint Action Decisions are being evaluated as basic measures intended at realization of police and judicial cooperation in the area of criminality control in EU legal system. EU Millennium strategy for battling the criminality was also analyzed, with special attention payed to the project analysis of Corpus Juris financial interest protection plan, regarded by European legal public, with more or less criticism, as the foundation of European criminal law.