

*Др Таијана Д. Буџарски, редовни професор  
Универзитет у Новом Саду  
Правни факултет у Новом Саду  
T.Bugarski@pf.uns.ac.rs*

*Др Милана М. Писарић, асистент са докторатом  
Универзитет у Новом Саду  
Правни факултет у Новом Саду  
M.Pisaric@pf.uns.ac.rs*

## ОСНИВАЊЕ И ОРГАНИЗАЦИЈА ЕВРОПСКОГ ЈАВНОГ ТУЖИЛАШТВА<sup>1</sup>

**Сажетак:** Будући да Европска унија годишње губи значајан део финансијских средстава услед кривичног дела преваре и сличних кривичних дела извршених на штету финансијских интереса Уније у државама чланицама, постојала је предпоставка да је на наднационалном нивоу потребно основати орган који би био надлежан за испрагу икаквог незаконитог понашања и кривично гоњење учинилаца. Из овог разлога, Комисија Европске уније је у јулу 2013. изнела Предлог Уредбе о оснивању Европског јавног тужилаштва, као органа који би био овлашћен да испражује кривична дела која погађају финансијске интересе Европске уније и да кривично гони учиниоце тих дела. После вишегодишњих преговора између држава чланица и институција Уније и прилагођавања иницијалног текста, октобра 2017. је усвојена Уредба којом се оснива Европско јавно тужилаштво и утврђују његова надлежност и правила рада. Предмет рада је приказ и критичка анализа појединих решења из ове Уредбе, да би се сагледале могућности за остваривање задатка Европског јавног тужилаштва у заштити финансијских интереса Европске уније.

**Кључне речи:** Европска унија, финансијски интереси Европске уније, кривично право Европске уније, јавно тужилаштво, Европско јавно тужилаштво.

---

<sup>1</sup> Рад је настао као резултат рада на Пројекту „Правна традиција и нови правни изазови“ у 2018, чији носилац је Правни факултет у Новом Саду, Универзитет у Новом Саду.

## 1. УВОД

Заштита финансијских интереса Европске уније (у даљем тексту: ЕУ) је предмет интересовања политичке, научне и стручне јавности од деведесетих година 20. века. Конвенцијом о заштити финансијских интереса Европских заједница из 1995.<sup>2</sup> утврђена су минимална правила о одређивању кривичног дела преваре и других, повезаних кривичних дела учињених на штету финансијских интереса, односно прихода, расхода и имовине Заједница, али су резултати примене Конвенције у државама чланицама изостали. Стога су и даље постојале значајне разлике у одредабама кривичног материјалног и процесног права држава чланица. Поред тога, у складу са принципом територијалности, надлежни органи једне државе чланице нису могли на територији друге државе чланице да предузимају радње у случајевима кривичних дела са прекограничним елементима, него су се морали ангажовати механизми пружања међународноправне помоћи у кривичним стварима, што није допринело заштити финансијских интереса Уније.<sup>3</sup>

У оквиру научноистраживачког пројекта *Corpus Juris* током 1997. појавила се идеја о *сјиварању јединсјивеног јравног јодручја* у оквиру ког би се спроводила истрага кривичних дела против финансијских интереса ЕУ, као и кривично гоњење и суђење учиниоцима тих кривичних дела и извршење кривичних санкција.<sup>4</sup> Полазећи од тога, почетком 2000-их Комисија Европске уније (у даљем тексту: Комисија) је објавила Зелену књигу о кривичноправној заштити финансијских интереса Заједнице и о формирању Европског јавног тужилаштва.<sup>5</sup> Ипак, и поред „ентузијазма“ Комисије, идеја је наишла на „хладан пријем“ код држава чланица. Чак штавише, државе чланице су исказале јасан отпор према одрицању суверенитета у осетљивом пољу кривичног права, па и зарад заштите финансијских интереса ЕУ. Тек са Лисабонским уговором (Уговор о функционисању ЕУ, у даљем тексту:

---

<sup>2</sup> *Council Act of 26 July 1995 drawing up the Convention on the protection of the European Communities' financial interests*, Official Journal of the European Communities, C 316, 27.11.1995, 48-58, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31995F1127\(03\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31995F1127(03)&from=EN).

<sup>3</sup> S. Rheinbay, *Die Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft*, Freiburg 2014, 61.

<sup>4</sup> M. Delmas- Marty, *Corpus Juris introducing Penal Provisions for the Purpose of the Financial Interests of the European Union*, Paris 1997.

<sup>5</sup> *Green paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor*/\* COM/2001/0715 final \*/, 11.12.2001, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0715&from=EN>. О анализи Зелене књиге, вид. А. Biehler et al, *Criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor – Analysis of the European Commission's Green Paper*, Luxembourg 2002, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2003/319291/DG-4-JOIN\\_ET\(2003\)319291\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2003/319291/DG-4-JOIN_ET(2003)319291_EN.pdf).

УФЕУ<sup>6</sup>), створен је *основ* за деловање Комисије у правцу остваривања иницијативе *ка стварању јединственог европског кривичноправног подручја ради заштити финансијских интереса Уније*.

## 2. ОСНИВАЊЕ ЕВРОПСКОГ ЈАВНОГ ТУЖИЛАШТВА

Упркос томе што су Унија и државе чланице дужне да штите финансијске интересе ЕУ од кривичних дела која сваке године узрокују знатну финансијску штету (кроз избегавање плаћања пореза, корупцију и друге облике привредног криминалитета са елементима прекограничности), надлежни органи држава чланица са недовољно успеха и у недовољној мери врше функцију кривичног гоњења учинилаца таквих кривичних дела. Другим речима, финансијски интереси Уније се **не штите на ефикасан начин**.

Два су **разлога** за такво стање неодговарајуће заштите финансијских интереса Уније. *Прво*, надлежни државни органи држава чланица *не реагују на одговарајући начин и у довољној мери* на недозвољене активности усмерене против финансијских интереса ЕУ, првенствено услед неуједначених националних прописа, како кривичног материјалног, тако и кривичног процесног права, што истовремено онемогућава адекватну и делотворну сарадњу надлежних државних органа држава чланица. *Друго*, постојеће агенције ЕУ, иако неопходне за заштиту финансијских интереса Уније, *заправо служе другој сврси и имају донекле ограничену, односно само посредничку улогу* у сарадњи надлежних државних органа држава чланица.<sup>7</sup>

Наиме, заштита финансијских интереса се остварује кроз деловање надлежних државних органа држава чланица, чијој сарадњи у прекограничним случајевима треба да допринесе деловање неколико агенција ЕУ. Европска канцеларија за борбу против превара (енг. *European Anti-fraud Office: OLAF*), као сервис Комисије, има задатак да прати и уочава преварне активности у институцијама ЕУ и у државама чланицама, и да о тим случајевима обавештава надлежне државне органе држава чланица пред којима се покреће и води кривични поступак (члан 2 Одлуке о Европској канцеларији за борбу против превара из 1999. године<sup>8</sup>). Међутим, *OLAF* нема овлашћења

<sup>6</sup> *Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union*, OJ C 326, 26.10.2012, 47–390, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>.

<sup>7</sup> *Follow-up Report on the Green Paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor*, COM (2003) 128 final, 19.03.2003, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0128&from=en>, 9.

<sup>8</sup> Commission of the European Communities, *Decision of 28 April 1999 establishing the European Anti-fraud Office (OLAF)*, OJ L316/20, 31.5.1999, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31999D0352&from=EN>.

да иницира кривичну истрагу у националним државама, него је његова улога да укаже на незаконитости, а на надлежним органима држава чланица је да одлуче хоће ли покренути кривични поступак. Смисао постојања Агенције ЕУ за сарадњу у области кривичног правосуђа (енг. *European Union Agency for Criminal Justice Cooperation: Eurojust*) је само да подржава и координира рад јавних тужилаштава држава чланица у истрази тешких кривичних дела са прекограничним елементима и кривичном гоњењу учинилаца таквих кривичних дела, међу којима су превара, коруптивна кривична дела и друга кривична дела против финансијских интереса ЕУ (члан 3 Одлуке о оснивању Агенције ЕУ за сарадњу у области кривичног правосуђа ради унаређења сузбијања озбиљног криминалитета из 2002. године<sup>9</sup>). Слично томе, Агенција ЕУ за сарадњу полиције (енг. *European Union Agency for Law Enforcement Cooperation: Europol*) треба да омогући и подржава сарадњу (нарочито у виду размене информација) између полиције држава чланица у спречавању и сузбијању тешких облика прекограничног криминала (члан 3 Уредбе о Агенцији ЕУ за сарадњу полиције из 2016. године<sup>10</sup>), међу којим су и кривична дела против финансијских интереса ЕУ (Анекс I Уредбе). Ради се, дакле, о агенцијама чији је задатак да *пружају подршку* националним надлежним државним органима и олакшају међусобну сарадњу у борби против транснационалног криминалитета, а који, при томе, *немају овлашћења за доношење одлука које би обавезивали државне органе држава чланица*.

Полазећи од тога да је буџет ЕУ *ipsa natura* **наднационална вредност** коју треба заштити механизмима који превазилазе границе националних држава, односно механизмима кривичног права ЕУ, током година се појавила **идеја о оснивању наднационалног органа**, који би био овлашћен да води истрагу кривичних дела која погађају финансијске интересе Уније и гони учиниоце тих кривичних дела. Као аргумент којим се оправдава оснивање једног таквог наднационалног органа кривичног гоњења, наводе се бројке, које указују на *финансијске губитке* у буџету Европске уније услед преварних деликата усмерених против евра – процењује се да се ради о износу од 500 милиона до три милијарде евра на годишњем нивоу, при чему квантитет тих губитака не може да се са прецизношћу утврди, јер је карактеристика преварних активности да остану тамна бројка, па је губитке могуће

---

<sup>9</sup> 2002/187/JHA: Council Decision of 28 February 2002 setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime, OJ L 63, 6.3.2002, 1–13, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32002D0187&from=en>.

<sup>10</sup> Regulation (EU) 2016/794 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol) and replacing and repealing Council Decisions 2009/371/JHA, 2009/934/JHA, 2009/935/JHA, 2009/936/JHA and 2009/968/JHA, OJ L135/53, 24.5.2016, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0794&from=EN>.

приказати само као врх леденог брега у односу на феномен у својој потпуности.<sup>11</sup> При томе, заштита заједничког буџета је један од приоритета ЕУ – уколико је угрожен, ЕУ не може да остварује своје основне задатке, и стога су кривична дела усмерена против финансијских интереса ЕУ *истинска евројска кривична дела* (енг. “*genuine European crimes*”<sup>12</sup>), у односу на које је потребно деловање на наднационалном нивоу.

Комисија је била става да је, *ради превазажења наведених разлога неадекватне заштите финансијских интереса Уније*, **неопходно** створити одговарајуће механизме на нивоу ЕУ. Са променама у кривичном праву Европске уније у последњих неколико година, које су омогућене ступањем на снагу УФЕУ,<sup>13</sup> у Европском простору слободе, безбедности и правде створени су **услови за унапређење заштите финансијских интереса Уније**, кроз деловање наднационалног органа, односно кроз оснивање **Европског јавног тужилаштва** (у даљем тексту: ЕЈТ).

**Правни основ** за оснивање ЕЈТ-а представља **члан 86 УФЕУ**, по ком је у надлежности ЕЈТ-а истрага кривичних дела против финансијских интереса Уније и кривично гоњење учинилаца тих кривичних дела пред судовима држава чланица. Важно је напоменути да је коначан текст овог члана резултат компромиса између два приступа: првог, по ком је постојање ЕЈТ-а потребно само ради сузбијања кривичних дела која штете финансијским интересима Уније, и другог, по ком надлежност ЕЈТ-а треба да се прошири и на друге облике прекограничног криминала.<sup>14</sup> Заправо, УФЕУ у члану 86 садржи основ за формирање ЕЈТ-а ради заштите финансијских интереса ЕУ (став 1), али је предвиђена и могућност да Европски савет донесе одлуку којом би став 1 изменио у правцу проширивања надлежности ЕЈТ-а и на друга, тешка кривична дела са елементима прекограничности (став 4).

Члан 86 УФЕУ предвиђа да оснивање ЕЈТ-а, основна правила за одређивање његове надлежности, услови и поступак вршења овлашћења ЕЈТ-а

---

<sup>11</sup> Commission staff working document, *Executive summary of the Impact assessment Accompanying the document Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office* /\* SWD/2013/0275 final \*/, 17.07.2013, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013SC0275&from=en>, 7.

<sup>12</sup> European Commission Staff working document, *Impact assessment accompanying the proposal for a Council regulation on the establishment of the European Public Prosecutor*, Document SWD 274 final, 2003, [http://ec.europa.eu/justice/newsroom/criminal/news/130717\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/newsroom/criminal/news/130717_en.htm)

<sup>13</sup> Више о променама у кривичном праву ЕУ након ступања на снагу УФЕУ, вид. Т. Бугарски, М. Писарић, „Уређење права на одбрану у праву Европске Уније“, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду 4/2017, 1411.

<sup>14</sup> B. Smulders, „Is the Commission Proposal for a European Public Prosecutor's Office Based on a Harmonious Interpretation of Articles 85 and 86 TFEU?“ In: L.H.Erkens, A.W.H. Meij, M. Pawlik (eds.), *The European Public Prosecutor Office: An Extended Arm or a Two-headed Dragon?*, Hague 2015, 45.

треба да се уреде секундарним изворима права ЕУ. На основу тога, Комисија је јула 2013. изнела *Предлоз Уредбе о оснивању Евројскоз јавноз тужилаштва*.<sup>15</sup> Предлог Уредбе је био предмет вишегодишних преговора, студија и дискусија између држава чланица и институција ЕУ, да би се пронашла равнотежа између два интереса: очување суверенитета држава чланица у пољу кривичног права, с једне стране, и заштита наднационалне вредности, односно финансијских интереса Уније, с друге стране. Након четири године преговора и неколико измена у почетном, предложеном тексту, 12. октобра 2017. усвојена је **Уредба о спровођењу појачане сарадње ради оснивања Европског јавног тужилаштва** (у даљем тексту: Уредба).<sup>16</sup> Треба истаћи да је Уредба обавезујућа и директно примењива само у државама чланицама које су учествовале у стварању механизма појачане сарадње<sup>17</sup> (при чему је чланом 328 став 1 УФЕУ предвиђена могућност да овом механизму поја-

<sup>15</sup> European Commission, *Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor*, Document COM (2013) 534 final of 17 July 2013, [http://ec.europa.eu/justice/newsroom/criminal/news/130717\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/newsroom/criminal/news/130717_en.htm).

<sup>16</sup> *Council Regulation (EU) 2017/1939 of 12 October 2017 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office ('the EPPO')*, OJ L 283, 31.10.2017, 1–71, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R1939&from=EN>.

<sup>17</sup> Члан 86 УФЕУ предвиђа да уредба о ЕЈТ буде усвојена у посебној законодавној процедури, у којој Савет ЕУ треба да поступа једногласно, након добијања сагласности Европског парламента. Како су поједине државе и раније заузеле недвосмислено негативан став према оснивању ЕЈТ, није се могло очекивати да ће се уредба усвојити једногласно (нпр. вид. *Press release of the General Affairs Council meeting of 7 February 2017*, no. 48/17, [www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2017/2/47244654495\\_en.pdf](http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2017/2/47244654495_en.pdf)). Због тога је у члану 86 УФЕУ предвиђено да се предлог уредбе, у случају да у Савету ЕУ не постоји став о једногласном прихватању (што је и био случај), може упутити Европском савету, уколико најмање девет држава чланица изразе жељу за наставком преговора. Уколико се у Европском савету постигне концензус, у року од четири месеца од прекида преговора у Савету ЕУ, предлог ће се вратити Савету ЕУ на усвајање. У случају да се у том року не постигне концензус у Европском савету (што је и био случај), а најмање девет држава изразе жељу за успостављањем **механизма појачане сарадње** (енг. *enhanced cooperation*) и о томе обавесте Комисију, Парламент и Савет ЕУ, предвиђена је могућност да се таква сарадња и успостави у области која је обухваћена предлогом уредбе (применом одредаба из члана 20 став 2 и члана 329 став 1 ЕФЕУ), што се и десило.

Владајући став у политичкој јавности ЕУ крајем 2016. је био да је неприхватљиво да се применом механизма појачане сарадње формира ЕЈТ-а, уколико је у такву иницијативу укључено мање од 20 држава чланица (вид. нпр. снимак дебате у Европском парламенту од 29.11.2016, [www.europarl.europa.eu/eplive/en/committees/video?event=20161129-0900-COM-MITTEE-LIBE](http://www.europarl.europa.eu/eplive/en/committees/video?event=20161129-0900-COM-MITTEE-LIBE)). Уредба је усвојена након што је Парламенту, Савету ЕУ и Комисији 3. априла 2017. упућено обавештење о намери да појачану сарадњу, на основу Предлога Уредбе о оснивању ЕЈТ-а, успоставе 16 држава чланица (Белгија, Бугарска, Хрватска, Кипар, Чешка, Немачка, Финска, Француска, Грчка, Литванија, Луксембург, Португалија, Румунија, Словачка, Словенија и Шпанија). До краја јуна 2017, иницијативи су се придружиле још четири државе чланице (Летонија, Естонија, Аустрија и Италија), па је Уредба усвојена ради спровођења појачане сарадње између 20 држава чланица у циљу оснивања ЕЈТ-а.

чане сарадње, након оснивања ЕЈТ-а, приступе и друге државе чланице, у складу са чланом 331 УФЕУ).

Како ће, и након оснивања ЕЈТ-а, потреба за *координацијом и сарадњом* између надлежних државних органа држава чланица и даље постојати, упоредо са предлогом Уредбе, Комисија је 2013. изнела *предлоз Уредбе о Агенцији ЕУ за сарадњу у области кривичноз правосуђа*, ради стварања основа за јачање надлежности ове агенције у прекограничним случајевима,<sup>18</sup> који је усвојен новембра 2018. године.<sup>19</sup> Такође, да би се могла остварити сарадња у сузбијању кривичних дела против финансијских интереса ЕУ механизмима који се заснивају на принципу узајамног признавања, предуслов је био *приближавање националних прописа кривичноз материјалноз права*. Из тог разлога је било најпре потребно да се утврди која то понашања државе чланице треба да предвиде као кривична дела против финансијских интереса Уније, па је Комисија 2012. изнела *предлоз Директиве о сузбијању путем кривичноз права превара извршених против финансијских интереса Уније*,<sup>20</sup> која је усвојена 2017. године.<sup>21</sup>

### 3. ПРАВНА ПРИРОДА ЕВРОПСКОГ ЈАВНОГ ТУЖИЛАШТВА

За разлику од „посредничких“ задатака наведених агенција ЕУ, ЕЈТ је **самојеврсни наднационални самостални орган кривичног гоњења**. *Самосталност* ЕЈТ одређује се у односу на институције и агенције ЕУ, с једне стране, и у односу на државне органе држава чланица, с друге стране. *Наднационалност* подразумева да ће ЕЈТ на нивоу Уније заправо *централизовану функцију кривичноз гоњења* учинилаца кривичних дела против финансијских интереса ЕУ, али у *националним оквирима*.

<sup>18</sup> *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Criminal Justice Cooperation (Eurojust)\** COM/2013/0535 final – 2013/0256 (COD) \*/, 17.07.2013, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52013PC0535&from=EN>.

<sup>19</sup> *Regulation (EU) 2018/1727 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 on the European Union Agency for Criminal Justice Cooperation (Eurojust), and replacing and repealing Council Decision 2002/187/JHA*, OJ L 295, 21.11.2018, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1727&from=en>.

<sup>20</sup> *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Fight against Fraud to the Union's financial interests by means of criminal law\** COM/2012/0363 final – 2012/0193 (COD) \*/, 11.07.2012, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52012PC0363&from=EN>.

<sup>21</sup> *Directive (EU) 2017/1371 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2017 on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law*, OJ L 198, 28.7.2017, p. 29–41, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32017L1371&from=EN>.

Унија и државе чланице су, у смислу члана 325 УФЕУ, подједнако одговорне за борбу против преварних активности којима се угрожавају финансијски интереси ЕУ, при чему деловање Уније у овом пољу треба да буде у складу са начелом супсидијаритета и пропорционалности. Сходно томе, ЕЈТ је основано у складу са **начелом супсидијаритета**, с обзиром на то да се борба против кривичних дела која утичу на финансијске интересе Уније у *сложеним случајевима са њрекограничним елементима* не може у довољној мери остварити деловањем надлежних органа држава чланица. У складу с **начелом пропорционалности**, Уредба не прелази оно што је потребно за остваривање тих циљева, и истовремено обезбеђује да се њеним утицајем у најмањој могућој мери задире у правне поретке и институционалне структуре држава чланица, те да се не доводе у питање национални системи држава чланица у вези са начином организовања истрага кривичних дела.<sup>22</sup> Сходно томе, иако је ЕЈТ самосталан орган ЕУ, Уредбом је, у складу са наведеним начелима, *установљен систем подељене надлежности* између ЕЈТ-а и националних јавних тужилаштава у сузбијању кривичних дела која утичу на финансијске интересе Уније, а који се *огледа у Уредбом утврђеној организацији и овлашћењима из надлежности ЕЈТ-а*.

Оснивање ЕЈТ означава почетак нове ере у сарадњи између државних органа кривичног правосуђа, јер се уместо принципа узајамног признавања одлука, тежи ка новој парадигми, а то је стварање јединственог правног подручја.<sup>23</sup> Наиме, *механизам хоризонталне сарадње* између надлежних државних органа држава чланица заснива се на *принципу узајамног признавања одлука*, што подразумева да државни органи једне чланице (готово аутоматски) признају и извршавају одлуке државних органа из друге чланице (одлука „страног“ органа „важи“ и извршава се екстратериторијално), уз минималне формалности, а на основу узајамног поверења.<sup>24</sup> Међутим, инструменти хоризонталне сарадње засновани на узајамном признавању одлука (примера ради, европски налог за хапшење или европски налог за прикупљање доказа) показали су се као недовољно ефикасни, па се приликом разматрања надлежности ЕЈТ-а пошло од претпоставке да се ове неефикасности могу превазићи одговарајућим решењима из Уредбе. Сходно томе, утврђивањем надлежности и организације ЕЈТ-а се, од принципа узајамног

<sup>22</sup> M. Coninx, „The European Commission’s Legislative Proposal: An Overview of Its Main Characteristics“, in: L.H.Erkelens, A.W.H. Meij, M. Pawlik (eds), *The European Public Prosecutor Office: An Extended Arm or a Two-headed Dragon?*, Hague 2015, 26.

<sup>23</sup> K. Lohse, „The European Public Prosecutor: Issues of Conferral, Subsidiarity and Proportionality“, in: L.H.Erkelens, A.W.H. Meij, M. Pawlik (eds), *The European Public Prosecutor Office: An Extended Arm or a Two-headed Dragon?*, Hague 2015, 167.

<sup>24</sup> Више о принципу узајамног признавања одлука и узајамног поверења, вид. М. Писарић, „Слободно кретање“доказа у кривичном поступку“, *Анали Правног факултета у Београду* 2/2016, 150-152.



признавања одлука у оквиру хоризонталне сарадње, пошло даље, ка **вертикалној интеграцији**.<sup>25</sup> То значи да је ЕЈТ-у, као органу ЕУ, дато овлашћење да аутономно доноси одлуке о покретању истраге, подизању оптужног акта и вршењу функције кривичног гоњења за кривична дела из његове надлежности, при чему ће ове одлуке обавезивати националне државне органе.

Упркос продубљивању и проширивању процеса интеграције у последњих неколико деценија, Европска унија је и даље међународна организација регионалног карактера, која почива на *начелу преноса надлежности са суверених држава чланица на институције (органе, агенције и канцеларије) Уније* (у складу са чланом 5 став 1 и 2 и чланом 13 став 2 УФЕУ). Оснивање ЕЈТ-а представља значајан преседан у досадашњем постојању Уније, јер се једном *наднационалном органу даје у надлежности доношење одлука према њојединцима, држављанима држава чланица*.<sup>26</sup> Дакле, да би ЕЈТ ефикасно деловало, **потребно** је било да се **Уредбом детаљно утврде** 1) организација ЕЈТ, 2) јасна подела надлежности између ЕЈТ-а и националних државних органа, и 3) прецизна правила за вршење овлашћења из надлежности ЕЈТ-а. Но, успех ЕЈТ у вршењу овлашћења из надлежности зависиће и даље од узајамног поверења између држава чланица, с једне стране, и његове способности да као самостални орган ЕУ, у односу на институције и агенције ЕУ и државне органе држава чланица, делује у оквиру једног кохерентног правног система (односно, јединственог правног подручја), с друге стране.

#### 4. ОРГАНИЗАЦИЈА ЕВРОПСКОГ ЈАВНОГ ТУЖИЛАШТВА

Организација ЕЈТ-а није просто административно питање, па је од кључног значаја било да се у извору права којим се оснива ЕЈТ и одређује његов састав и организација изврши јасна подела надлежности између наднационалног органа и надлежних државних органа држава чланица, у складу са начелом законитости. Поводом предлога Уредбе било је разматрано неколико модела организације будућег наднационалног органа, а усвојен је колегијални модел, који истовремено садржи елементе централизованог и децентрализованог модела.<sup>27</sup> То значи да ЕЈТ делује као јединствен, хије-

<sup>25</sup> K. Ligeti, A. Weyembergh, „The European Public Prosecutor’s Office: Certain Constitutional Issues“, in: L.H.Erkens, A.W.H. Meij, M. Pawlik (eds), *The European Public Prosecutor Office: An Extended Arm or a Two-headed Dragon?*, Hague 2015, 59.

<sup>26</sup> A.Meij, „Some explorations into the EPPO’s Administrative structure and Judicial Review“, in: L.H.Erkens, A.W.H. Meij, M. Pawlik (eds), *The European Public Prosecutor Office: An Extended Arm or a Two-headed Dragon?*, Hague 2015, 105.

<sup>27</sup> Разматрана су три модела организације ЕЈТ: централизовани, децентрализовани и колегијални модел. **Централизовани модел** подразумевао би да на нивоу ЕУ постоји један орган, који би иницирао и спроводио истраге. Међутим, успостављање и организација ЕЈТ

рархијски уређен орган Уније, на централном нивоу, али с децентрализованом структуром. Другим речима, ЕЈТ је организовано на **два нивоа**:

А. на *централном нивоу* (на нивоу ЕУ) делује Централна канцеларија (са седиштем у Луксембургу),

Б. на *локалном нивоу* (на нивоу држава чланица) делују делегирани европски тужиоци, по упутствима Централне канцеларије.

А. На *централном нивоу* делује **Централна канцеларија** ЕЈТ-а, у чијем саставу су Колегијум, стална већа, Главни европски тужилац, његови заменици, европски тужиоци и управни директор.<sup>28</sup>

1. **Колегијум** је својеврсни „управни одбор“ ЕЈТ-а, који се састоји од *Главног европског тужиоца* и по једног *европског тужиоца* из сваке државе чланице.

Колегијум не доноси оперативне одлуке у појединачним предметима, него одлучује о стратешким и о општим питањима, која произлазе из појединачних предмета, нарочито ради обезбеђивања једнообразности, деловности и доследности у кривичном гоњењу ЕЈТ, као и о другим питањима, како је одређено у Уредби (члан 9 Уредбе).

2. Колегијум, на предлог главног европског тужиоца, оснива **стална већа**, која чине *Главни европски тужилац* или његов заменик и *два стална члана – европска тужиоца* (као председништво већа), као и *европски тужилац* који у конкретном случају *надзире* истрагу или кривично гоњење (надзорни европски тужилац).

---

по таквом моделу би било повезано са несразмерно великим трошковима. **Децентрализовани модел** подразумевао би да се на нивоу ЕУ формира „мало“ тело, које би чинио главни европски тужилац и његови заменици, а које би координирало рад делегираних европских тужилаца на локалном нивоу, јер би они спроводили истрагу и вршили кривично гоњење. Овакав модел би био у складу са принципом субвенционитета у већој мери у односу на централизовани модел. **Колегијални модел** подразумевао би стварање колегијума на нивоу ЕУ, у чији састав би улазили представници свих држава чланица и главни европски тужилац са његовим заменицима, док би делегирани европски тужиоци поступали у име ЕЈТ у државама чланицама. Овај приступ је у потпуности у складу са принципом субвенционитета и истовремено би омогућио бољу координацију, у односу на претходна два модела. У Уредби је прихваћен трећи модел. Више о томе, вид. А. Met-Domestic, „The EPPO at the European Level: Institutional Layout and Consequences on the Links with the National Level, in: С. Nowak (ed.), The European Public Prosecutor’s Office and national authorities, Milan 2016,“ 41-43.

<sup>28</sup> Управни директор се запошљава као члан привременог особља ЕЈТ, а именује га Колегијум с списка кандидата које је предложио Главни европски тужилац (након отвореног и транспарентног поступка, у складу с унутрашњим пословником ЕЈТ) на мандат од четири године (с могућношћу једног продужења мандата). Управни директор одговара Главном европском тужиоцу и Колегијуму (у складу са чланом 18 Уредбе), али је у вршењу дужности независан у односу на Колегијум и Главног европског тужиоца и државе чланице. Задатак управног директора је да управља ЕЈТ у административне и прорачунске сврхе (и врши овлашћења у складу са чланом 19 став 4 Уредбе), и у том погледу је правни заступник ЕЈТ.

Задатак сталног већа је да *и́трай̄и* и *у́смерава* истрагу и кривично гоњење које спроводи делегирани европски тужилац, и да *координира* истраге и кривично гоњење у прекограничним предметима. По предлогу делегираног европског тужиоца, стална већа доносе одлуке о следећим питањима: а) подизању оптужнице; б) одбацивању предмета; в) примени поједностављеног поступка кривичног гоњења и давању упутстава делегираном европском тужиоцу да поступа с циљем коначног закључења предмета; г) упућивању предмета националним надлежним органима; д) поновном покретању истраге, као и о другим питањима у складу са Уредбом. Осим тога, надлежно стално веће може, делујући преко европског тужиоца који надзире истрагу или кривично гоњење, да у конкретном случају, а у складу с примењивим националним правом (државе чланице у којој се води истрага, односно подиже и заступа оптужни акт), даје *у́йу́йсѝва делегираном тужоцу који води и́редмеј̄*, када је то потребно ради делотворног вођења истраге или кривичног гоњења, у интересу правичности или како би се осигурало једнообразно функционисање ЕЈТ-а (члан 10 Уредбе).<sup>29</sup>

3. **Главни европски тужилац**<sup>30</sup> је на челу ЕЈТ-а, организује његов рад, руководи активностима ЕЈТ-а и доноси одлуке у складу са Уредбом и пословником о раду ЕЈТ-а.

Осим тога, главни европски тужилац заступа ЕЈТ у односу према институцијама Уније, државама чланицама и другим државама. Како би помагали главном европском тужиоцу у обављању његових дужности и замењивали га када је одсутан или спречен да обавља своје дужности, именују се два заменика (члан 11 Уредбе).<sup>31</sup>

<sup>29</sup> Стална већа могу да делегирају своја овлашћења за одлучивање европском тужиоцу који надзире предмет, уколико је то оправдано с обзиром на тежину кривичног дела или сложеност поступка у поједином предмету, у вези с кривичним делом које је проузроковало или би могло да проузрокује штету финансијским интересима Уније у износу мањем од 100.000 евра (члан 10 став 7 Уредбе).

<sup>30</sup> Главног европског тужиоца именују заједничком сагласношћу Европски парламент и Савет ЕУ, на мандат од седам година (који се не може продужити), након јавног конкурса. Кандидат може бити лице: 1) које је активни члан јавног тужилаштва или правосудних органа држава чланица, или активни европски тужилац; 2) чија независност се не може довести у питање; 3) које има квалификације потребне за именовање на највише тужилачке или правосудне дужности у држави чланици и одговарајуће практично искуство стечено у националним правним системима, финансијским истрагама и међународној правосудној сарадњи у кривичним стварима, или је обављало дужност европског тужиоца; и 4) које има довољно искуства у руковођењу и потребне квалификације за то радно место. Даљи услови и поступак именовања и разрешења Главног европског тужиоца утврђени су чланом 14 Уредбе.

<sup>31</sup> Колегијум именује двоје европских тужилаца за обављање дужности заменика Главног европског тужиоца на мандат од три године (који се може једном обновити). Поступак именовања, правила и услови за обављање дужности заменика су утврђени пословником о раду ЕЈТ, а у складу са чланом 15 Уредбе.

4. **Европски тужиоци** су предстваници држава чланица у саставу Колегијума и сталног већа.<sup>32</sup>

У сваком конкретном предмету у састав сталног већа, поред два стална члана (који нису представници државе из које је делегирани европски тужилац), улази и европски тужилац (из државе чланице из које је делегирани европски тужилац који поступа у предмету) који има *надзорну функцију*. Наиме, надзорни европски тужилац у име сталног већа и по његовим упутствима надзире истраге и кривично гоњење које спроводи одговорни делегирани европски тужилац (који „води“ предмет у држави чланици). Правило да је надзорни европски тужилац из државе чланице из које је делегирани европски тужилац чији рад се надзире, установљено је јер се полази од тога да он најбоље познаје национални правни систем, односно шта је најадекватније и у складу са националним прописима могуће предузети у конкретном случају. Ипак, овакво правило би могло да угрози самосталност делегираног европског тужиоца у поступању.<sup>33</sup>

Надзорни европски тужиоци су заправо *посредници у комуникацији* између сталних већа и делегираних европских тужилаца. Надзорни европски тужиоци могу у конкретном случају, у складу с примењивим националним правом (државе чланице у којој се води истрага, односно подиже и заступа оптужни акт) и упутствима надлежног сталног већа, да *издају ујууи-сйва делеђираном евројском тужјиоцу*, који води предмет, кад год је то потребно ради делотворног вођења истраге или вршења кривичног гоњења, или када је то у интересу правичности, или да би се осигурало једнообразно деловање ЕЈТ-а. Осим тога, надзорни европски тужилац сталном већу, као својејерсни судија известилац, доставља *извешйјај* о најважнијим питањима из предмета које надзире и *йредлоџ одлука* које стално веће треба да донесе на основу нацрта одлука које су припремили делегирани европски тужиоци (члан 12 Уредбе). Иако Уредба не предвиђа јасан механизам за решавање спора између сталног већа и надзорног европског тужиоца у случају да имају

---

<sup>32</sup> Европски јавни тужилац може бити лице: 1) које је активни члан јавног тужилаштва или правосудних органа држава чланица, или активни европски тужилац; 2) чија независност се не може довести у питање; 3) које има квалификације потребне за именовање на највише тужилачке или правосудне дужности у држави чланици и одговарајуће практично искуство стечено у националним правним системима, финансијским истрагама и међународној правосудној сарадњи у кривичним стварима. Свака држава чланица за положај европског тужиоца предлаже три кандидата, које бира и именује Савет ЕУ, на мандат од шест година (који се не може обнављати, но, постоји могућност продужења мандата за највише три године на крају шестогодишњег раздобља). При томе, сваке три године спроводи се делимична замена једне трећине европских тужилаца. Даљи услови и поступак именовања и разрешења европског тужиоца утврђени су чланом 16 Уредбе.

<sup>33</sup> G. Kessler, „The EPPO’s contribution to the protection of the EU financial interests“, in: C. Nowak (ed.), *The European Public Prosecutor’s Office and national authorities*, Milan 2016, 3.

другачије виђење проблема у поједином предмету, предвиђено је да коначну одлуку (са упутством делегираном европском тужиоцу) доноси стално веће.

**Б.** На локалном нивоу делују **делегирани европски тужиоци**, а то су јавни тужиоци држава чланица.

Делегирани европски тужиоци улазе у састав Европског јавног тужилаштва,<sup>34</sup> а када не врше функцију гоњења у односу на кривична дела из надлежности ЕЈТ-а, обављају задатке и послове из надлежности националног јавног тужилаштва.<sup>35</sup> Важно је нагласити да су делегирани европски тужиоци када врше функцију гоњења на основу Уредбе заправо „продужена рука ЕЈТ-а и да су у потпуности самостални у односу на јавно тужилаштво државе чланице, јер у погледу кривичних дела из надлежности ЕЈТ-а поступају у складу са смерницама и упутствима ЕЈТ-а<sup>36</sup> (у теорији се овакав положај делегираних европских тужилаца означава термином енг. *double-hat*<sup>37</sup>).

У свакој држави чланици постоји најмање два делегирана европска тужиоца,<sup>38</sup> чији број и правила за одређивање функционалне и месне надлежности одобрава Главни европски тужилац, након саветовања и постизања договора с релевантним органима у државама чланицама (члан 13 став 2 Уредбе).

Делегирани тужиоци имају *кључну улогу* у раду ЕЈТ-а, јер они *спровode исцрпне кривичних дела из надлежности ЕЈТ-а и врше функцију гоњења*

<sup>34</sup> Делегирани европски тужиоци су од тренутка именована за делегиране европске тужиоце па све до разрешења дужности активни чланови јавног тужилаштва или правосудних органа држава чланица које су их предложиле (члан 17 став 2 Уредбе).

<sup>35</sup> Делегирани европски тужиоци обављају и функције националног јавног тужиоца у мери у којој их то не спречава у испуњавању њихових обавеза на основу Уредбе. У случају да делегирани европски тужилац у било ком тренутку због обављања таквих функција националног тужиоца не може обављати своје функције делегираног европског тужиоца, дужан је да о томе обавести надзорног европског тужиоца, који се саветује с надлежним националним органима кривичног гоњења, како би се утврдило да ли треба дати предност функцијама из Уредбе. Истовремено, европски тужилац може предложити сталном већу да прерасподели предмет другом делегираном европском тужиоцу у истој држави чланици или да сâм спроведе истрагу (члан 13 став 3 Уредбе).

<sup>36</sup> Coninx, *op.cit.*, 32.

<sup>37</sup> *Double-hat* приступ подазумева да делегирани европски тужилац задржава статус у оквиру националног система кривичног правосудја и истовремено је део ЕЈТ-а, што би требало да допринесе одређеном приближавању у истрази кривичних дела из надлежности ЕЈТ-а и кривичном гоњењу учинилаца у државама чланицама, односно да је овако установљена подела надлежности најбоља гаранција интеграције делегата ЕЈТ-а у национални систем. Вид. Ligeti, Weyembergh, *op.cit.*, 58.

<sup>38</sup> Делегиране европске тужиоце које су предложиле државе чланице именује Колегијум (на мандат од пет година који се може обнављати), а на предлог главног европског тужиоца, уколико се ради о лицима чија независност се може довести у питање, који поседују потребне квалификације и релевантно практично искуство стечено у националним правним системима. Даљи услови и поступак именована и разрешења делегираног европског тужиоца утврђени су чланом 17 Уредбе.

у конкретним предметима, у име, по смерницама и ујединјенима ЕЈТ-а (односно сталног већа и надзорног европског тужиоца). Наиме, делегирани европски тужиоци у име ЕЈТ-а делују у својим државама чланицама, уз посебна овлашћења и положај који су им додељени, под условима утврђеним у Уредби. То значи да надлежност, овлашћења и одговорност не црпе из националних прописа, него из надлежности, овлашћења и одговорности ЕЈТ-а.<sup>39</sup> Сходно томе, делегирани европски тужиоци одговорни су за истраге и кривично гоњење у предметима које су иницирали, који су им додељени или који су преузели користећи се правом на преузимање. Такође, делегирани европски тужиоци су одговорни за подизање оптужница, и овлашћени за изношење аргумената у судском поступку, учествовање у прикупљању доказа и за подношење доступних правних средстава у складу с националним правом.

*Структура Европског јавног тужилаштва*<sup>40</sup>

Овако прописано, комплексно хијерахијско уређење је предмет бројних критика, у којима се изражава сумња у будућу ефикасност рада ЕЈТ-а,<sup>41</sup> и не налази се оправдање за оснивање новог органа са ограниченим овлашћењима, које подсећа више на „оснажени *Eurojust*“ него на јавно тужилаштво на нивоу Уније.<sup>42</sup> Међутим, циљ овако постављене структуре није да се створи један троми орган управе који би са централног, наднационалног нивоа „управљао“ истрагом и кривичним гоњењем у појединачним предметима у државама чланицама. Централна канцеларија треба да обезбеди конзистентну политику кривичног гоњења, а стално веће интервенисаће у конкретним случајевима само када је то неопходно – у највећем броју случајева и већину времена, делегирани европски тужиоци ће радити без икаквог мешања од стране Централне канцеларије. Циљ стварања ЕЈТ-а је да

<sup>39</sup> Meij, *op.cit.*, 108.

<sup>40</sup> ГЕТ: главни европски тужилац; ЕТ: европски тужилац; НЕТ: надзорни европски тужилац; ДЕТ: делегирани европски тужилац.

<sup>41</sup> Вид. J.A.E. Vervaele, “Quel statut pour le ministère public? European Enforcement Agencies in the Area of Freedom, Security and Justice: the Eurojust-European Public Prosecutor binomial”, in: P. Ghaleh Marzban (ed), *Quelles perspectives pour un Ministère Public Européen. Protéger les intérêts financiers et fondamentaux de l’Union*, Paris 2010, 193. Осим тога, указује се на то да је Колегијум у Eurojust-у, допринео нефикасном функционисању ове агенције, и да постоји бојазан да ће исто догодити и у ЕЈТ. Вид. P. Jeney, *The future of Eurojust*, Study for the European Parliament’s Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, 2012, 37.

<sup>42</sup> M. Caianiello, “Dum Romae (et Brucsellae) Consulitur... Some Considerations on the Taricco Judgment and Its Consequences at National and European Level”, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 1/2016, 123-124.

се обезбеди постојање јединственог правног простора, у оквиру ког ће делегирани европски тужиоци, који имају кључну улогу, моћи да сарађују у предметима поводом кривичних дела са елементима прекограничности. У таквим предметима, делегирани европски тужиоци неће се ослањати на инструменте сарадње који се заснивају на узајамном признавању одлука, него ће се обратити делегираном европском тужиоцу у другој држави чланици у којој је потребно да се спроведу поједине радње, који ће тако и поступати, у име ЕЈТ-а.<sup>43</sup>

## 5. ЗАКЉУЧАК

Потреба за заштитом финансијских интереса Уније постоји од њеног оснивања. Ови интереси штитили су се инкриминисањем одређених понашања као кривичних дела у кривичноматеријалним прописима држава чланица. Уколико је било потребе да се поједине процесне радње предузму у другој држави чланици, надлежним државним органима су били на располагању инструменти сарадње у кривичним стварима (нарочито механизми који се заснивају на узајамном признавању одлука). Међутим, заштита путем наднационалних правних прописа и деловањем наднационалних органа наметнула се као неопходност, нарочито у компликованим случајевима са израженом прекограничном димензијом, јер се у овим случајевима сарадња између надлежних државних органа држава чланица показала као недовољно ефикасна, а деловање институција и канцеларија на нивоу Уније као неодговарајуће.

Оснивање Европског јавног тужилаштва, као наднационалног органа, ради заштите финансијских интереса Европске уније је дуги низ година предмет интересовања у општој, научној и стручној јавности. Нарочито се расправљало о усклађености решења у Уредби (раније, предлогу Уредбе) у оквирима кривичног права ЕУ са постојећим системом кривичног правосуђа у државама чланицама.

Да би Европско јавно тужилаштво ефикасно деловало, било је потребно детаљно утврдити организацију, јасну поделу надлежности између њега и националних државних органа и прописати прецизна правила поступања, што је донекле учињено Уредбом. Европском јавном тужилаштву дато је овлашћење да аутономно доноси одлуке о покретању истраге, подизању оптужног акта и вршењу функције кривичног гоњења за кривична дела из његове надлежности, при чему ће ове одлуке обавезивати националне државне органе.

---

<sup>43</sup> G. Kessler, „The EPPO’s contribution to the protection of the EU financial interests“, in: C. Nowak, *The European Public Prosecutor’s Office and national authorities*, Milan 2016, 5.

Као први орган Европске уније који је надлежан за доношење одлука у односу на појединце у осетљивом пољу кривичног права, оснивање Европског јавног тужилаштва представља значајан тренутак у историји кривичног права Уније. Међутим, стручне и научне анализе истичу да овај, потенцијално револуционарни корак са собом носи прилично компликоване и далекосежне последице, услед чега је спорно да ли ће и у којој мери један наднационални орган, са тако предвиђеном организацијом и надлежностима, допринети сузбијању кривичних дела која штетно утичу на финансијске интересе Уније.

Иако се очекује да ће деловање ЕЈТ *допринећи стварању јединственог правног система*, који ће бити ефикаснији и делотворнији од постојећег, фрагментисаног система (истрага и кривично гоњење у искључивој надлежности држава чланица, уз коришћење механизма узајамног признавања одлука), питање је у којој мери се тај циљ може остварити прописивањем овлашћења ЕЈТ кроз комбинацију минималних правила у Уредби и одредаба националних прописа, на које Уредба упућује.

Без обзира на решења у Уредби, успех Европског јавног тужилаштва у остваривању предвиђених задатака у великој мери зависиће и даље од узајамног поверења између држава чланица, с једне стране, и његове способности да као самостални орган Уније, у односу на институције и агенције Уније и државне органе држава чланица, делује у оквиру једног кохерентног правног система, с друге стране.

## ЛИТЕРАТУРА И ИЗВОРИ

- Biehler A. et al, *Criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor – Analysis of the European Commission’s Green Paper*, Luxembourg 2002, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2003/319291/DG-4-JOIN\\_ET\(2003\)-319291\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2003/319291/DG-4-JOIN_ET(2003)-319291_EN.pdf);
- Бугарски Т., М. Писарић, „Уређење права на одбрану у праву Европске Уније“, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду 4/2017, 1409-1439;
- Caianiello M., „Dum Romae (et Brucsellae) Consulitur... Some Considerations on the Taricco Judgment and Its Consequences at National and European Level”, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 1/2016, 123-124;
- Commission of the European Communities, *Decision of 28 April 1999 establishing the European Anti-fraud Office (OLAF)*, OJ L316/20, 31.5.1999, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31999D0352&from=EN>;
- Coninx M., „The European Commission’s Legislative Proposal: An Overview of Its Main Characteristics“, in: L.H. Erkelens, A.W.H. Meij, M. Pawlik (eds), *The European Public Prosecutor Office: An Extended Arm or a Two-headed Dragon?*, Hague 2015;



- Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union*, OJ C 326, 26.10.2012, 47–390, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>;
- Council Act of 26 July 1995 drawing up the Convention on the protection of the European Communities' financial interests*, Official Journal of the European Communities, C 316, 27.11.1995, 48-58, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31995F1127\(03\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31995F1127(03)&from=EN);
- Council Decision 2002/187/JHA of 28 February 2002 setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime*, OJ L 63, 6.3.2002, 1–13, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32002D0187-&from=en>;
- Council Regulation (EU) 2017/1939 of 12 October 2017 implementing enhanced co-operation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office ('the EPPO')*, OJ L 283, 31.10.2017, 1–71, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R1939&from=EN>.
- Delmas-Marty M., *Corpus Juris introducing Penal Provisions for the Purpose of the Financial Interests of the European Union*, Paris 1997;
- Directive (EU) 2017/1371 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2017 on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law*, OJ L 198, 28.7.2017, p. 29–41, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32017L1371&from=EN>;
- European Commission Staff working document, *Executive summary of the Impact assessment Accompanying the document Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office* /\* SWD/2013/0275 final \*/, 17.07.2013, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013SC0275&from=en>;
- European Commission Staff working document, *Impact assessment accompanying the proposal for a Council regulation on the establishment of the European Public Prosecutor*, Document SWD 274 final, 2003, [http://ec.europa.eu/justice/newsroom/criminal/news/130717\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/newsroom/criminal/news/130717_en.htm);
- European Commission, *Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor*, Document COM (2013) 534 final of 17 July 2013, [http://ec.europa.eu/justice/newsroom/criminal/news/130717\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/newsroom/criminal/news/130717_en.htm);
- Follow-up Report on the Green Paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor*, COM (2003) 128 final, 19.03.2003, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0128&from=en>;
- Green paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor* /\* COM/2001/0715 final \*/, 11.12.2001, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0715&from=EN>;
- Jeney P., *The future of Eurojust*, Study for the European Parliament's Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, 2012;
- Kessler G., „The EPPO's contribution to the protection of the EU financial interests“, in: C. Nowak (ed.), *The European Public Prosecutor's Office and national authorities*, Milan 2016;

- Ligeti K., A. Weyembergh, „The European Public Prosecutor’s Office: Certain Constitutional Issues“, in: L.H. Erkelens, A.W.H. Meij, M. Pawlik (eds), *The European Public Prosecutor Office: An Extended Arm or a Two-headed Dragon?*, Hague 2015;
- Lohse K., „The European Public Prosecutor: Issues of Conferral, Subsidiarity and Proportionality“, in: L.H. Erkelens, A.W.H. Meij, M. Pawlik (eds), *The European Public Prosecutor Office: An Extended Arm or a Two-headed Dragon?*, Hague 2015;
- Meij A., „Some explorations into the EPPO’s Administrative structure and Judicial Review“, in: L.H. Erkelens, A.W.H. Meij, M. Pawlik (eds), *The European Public Prosecutor Office: An Extended Arm or a Two-headed Dragon?*, Hague 2015;
- Met-Domestici A., „The EPPO at the European Level: Institutional Layout and Consequences on the Links with the National Level“, in: C. Nowak (ed.), *The European Public Prosecutor’s Office and national authorities*, Milan 2016;
- Писарић М., „Слободно кретање“ доказа у кривичном поступку“, *Анали Правног факултета у Београду* 2/2016, 147-170;
- Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Fight against Fraud to the Union’s financial interests by means of criminal law/\* COM/2012/0363 final – 2012/0193 (COD) \*/*, 11.07.2012, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52012PC0363&from=EN>;
- Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Criminal Justice Cooperation (Eurojust)\* COM/2013/0535 final – 2013/0256 (COD) \*/*, 17.07.2013, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52013PC0535&from=EN>;
- Regulation (EU) 2016/794 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol) and replacing and repealing Council Decisions 2009/371/JHA, 2009/934/JHA, 2009/935/JHA, 2009/936/JHA and 2009/968/JHA*, OJ L135/53, 24.5.2016, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0794&from=EN>;
- Regulation (EU) 2018/1727 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 on the European Union Agency for Criminal Justice Cooperation (Eurojust), and replacing and repealing Council Decision 2002/187/JHA*, OJ L 295, 21.11.2018, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1727&from=en>;
- Rheinbay S., *Die Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft*, Freiburg 2014;
- Smulders B., „Is the Commission Proposal for a European Public Prosecutor’s Office Based on a Harmonious Interpretation of Articles 85 and 86 TFEU?“ In: L.H. Erkelens, A.W.H. Meij, M. Pawlik (eds.), *The European Public Prosecutor Office: An Extended Arm or a Two-headed Dragon?*, Hague 2015.

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

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

### **Establishment and Organisation of the European Public Prosecutor's office**

**Abstract:** *As the European Union loses a significant part of the financial resources per year due to the criminal offense of fraud and similar criminal offenses committed against financial interests of the Union, there has been a presumption that a body competent for investigation of such illegal conduct and criminal prosecution of offenders should be established at supranational level. For this reason, the Commission of the European Union presented the Proposal for the Establishment of the European Public Prosecutor's Office as a body authorized to investigate criminal offenses affecting the financial interests of the European Union and to criminalize the perpetrators of these offenses. Following the multi-annual negotiations between the member states and the institutions of the Union and the adaptation of the initial text, Regulation implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's was adopted in October 2017. As the first European Union body competent to make decisions in relation to individuals in the sensitive field of criminal law, the establishment of the European Public Prosecutor's Office constitutes a significant moment in the history of the criminal law of the Union. However, expert and scientific analyzes point out that this potentially revolutionary step carries with it quite complicated and far-reaching consequences, and it is controversial whether and to what extent such a supra-national body, with such a predicated structure and competences, will contribute to the suppression of criminal offenses affect the financial interests of the Union.*

**Keywords:** *European Union, European Union's financial interests, European Union criminal law, Public Prosecutor's Office, European Public Prosecutor's Office.*

Датум пријема рада: 11.01.2019.