

343.2(4)

EVROPSKO KRIVIČNO PRAVO - ISTORIJSKI RAZVOJ, IZAZOVI I PERSPEKTIVE

Doc. dr Aleksandar R. Ivanović*

Apstrakt

Autor se u radu bavi pitanjem Evropskog krivičnog prava sa aspekta harmonizacije nacionalnih materijalnih i procesnih krivičnopравnih sistema država članica. S tim u vezi, autor daje istorijski prikaz razvoja međunarodne saradnje u krivičnim stvarima na prostoru Evropske unije od Mاستrihta do Lisabona. Posebnu pažnju posvećuje novinama koje su u ovoj oblasti saradnje uvedene Lisabonskim ugovorom.

Ključne reči: Evropsko krivično pravo, Lisabonski ugovor, Evropska unija, Međunarodna krivično pravna saradnja.

Uvod

Svakako značajan element na polju unapređenja pravosudne saradnje država članica Evropske unije predstavlja usklađivanje, odnosno harmonizacija njihovih nacionalnih krivičnih zakonodavstava. Ovo pitanje je jedno od najvažnijih aspekata saradnje između država članica. Naime, već skoro trideset godina Evropa pokušava da poboljša svoje zajedničke aktivnosti na polju saradnje u krivičnim stvarima, između ostalog, harmonizacijom krivičnog zakonodavstva.

Harmonizacija krivičnog prava na tlu Evropske unije, koja bi u krajnjoj liniji trebala da dovede do stvaranja tzv. Evropskog krivičnog zakonika je svakako veoma složeno, i u određenoj meri nepopularno pitanje. Ovo je pre svega zbog toga što se mešanje u nacionalna krivična prava od strane gotovo svih država članica smatra veoma osetljivim pitanjem, pre svega iz razloga što se na nacionalni krivično pravni sistem gleda kao na jedan od poslednjih „utvrđenja“ suvereniteta država članica. Da bi smo razumeli aktuelano stanje, kao i moguće pravce razvoja Evropskog krivičnog prava nepohodno je da se nakratko osvrnemo na istoriju saradnje država članica u ovoj oblasti. Naime, razvoj Evropskog krivičnog prava se može podeliti u dve faze. Prva faza postoji od kreiranja Evropske unije pa sve do

* Docent Departmana za pravne nauke, Univerzitet u Novom Pazaru, a.ivanovic@uninp.edu.rs

stupanja na snagu Lisabonskog ugovora, i bila je uglavnom bazirana na članu 31 Ugovora o Evropskoj uniji¹ (UEU). Druga faza postoji od stupanja na snagu Lisabonskog ugovora² i promena koje su ovim aktom uvedene na polju saradnje u krivičnim stvarima država članica.

1. Istorijski razvoj

Saradnja u krivičnim stvarima između država članica je otpočela 1975. godine. Tada je, tokom sastanka Evropskog saveta, uspostavljena je neformalna grupa TREVI (*Terrorism, Radicalism, Extremism, Violence International*). Danas nepostojeća TREVI grupa je nastala kao odgovor na terorističke pretnje Evropi, a njeno postojanje je bilo neophodno zbog toga što INTERPOL nije imao praksu da tretira krivična dela političke prirode.³ TREVI je zapravo predstavljao forum za operativnu saradnju između ministara pravde i unutrašnjih poslova država članica. Kao takav funkcionisao je sve do ulaska u policijske snage Evropske unije, odnosno EUROPOL. Sledeći korak u unapređenju saradnje ostvaren je Šengenskim sporazumom iz 1985. godine, izvršenom kroz Šengensku konvenciju iz 1990. godine. Važno je napomenuti da njome nije samo iskorenjena kontrola granica

¹ Ugovor o Evropskoj uniji ili Maastrichtski ugovor, potpisan je u Maastrichtu (Holandija), 7. februara 1992. godine, a stupio je na snagu 1. novembra 1993. godine. Maastrichtski ugovor je stvorio novi politički entitet - Evropsku uniju. Evropska unija je ovim ugovorom definisana kao entitet sačinjen od tri stuba: Prvi stub čine tri postojeće Evropske zajednice - Evropska zajednica za uglj i čelik, Evropska ekonomska zajednica i Evropska zajednica za atomsku energiju. Drugi stub čini sistem zajedničke spoljne i bezbednosne politike. Treći stub obuhvata sferu koja se odnosi na pravosuđe i unutrašnju politiku. Ovim ugovorom naloženo je uspostavljanje monetarne unije posredstvom uvođenja jedinstvene valute u tri koraka, najkasnije do 1. januara 1999. godine. Ugovorom o Evropskoj uniji ona iz pretežno privredne zajednice, prerasta u političku zajednicu.

² Lisabonski ugovor je međunarodni ugovor potpisan 13.12. 2007. U Lisabonu. Službeni naziv Ugovora je "Ugovor o izmjenama i dopunama Ugovora o stvaranju Evropske unije (Maastrichtski ugovor) i Ugovora o stvaranju Evropske ekonomske zajednice (EEZ) (Rimski ugovor)", a poznat je i pod nazivom "Reformski ugovor". Ugovor je trebalo da zameni Evropski ustav koji je odbačen na referendumima u Francuskoj i Holandiji 2005. godine. Ovaj ugovor predstavlja značajno poboljšanje u odnosu na ranije ugovore Evropske unije i definisan je u pravcu „završetka procesa započetog Amsterdamskim ugovorom i Ugovorom iz Nice u pogledu unapređenja efikasnosti i demokratskog legitimiteta Unije i unapređenju koherentnosti njenih aktivnosti" i trebalo bi da omogući efikasnije djelovanje Unije, uspostavljanje demokratske kontrole i osiguranje sposobnosti odlučivanja, poboljšanje delotvornog funkcionisanja organa Evropske unije, jačanje prava građana i dalje proširenje Unije. Najvažnije novine koje Ugovor donosi su utvrđivanje kvalifikovane većine u Savetu EU, veća uloga Evropskog parlamenta u zakonodavnom procesu, uvođenje funkcije predsednika Evropskog saveta i funkcije visokog predstavnika EU za spoljnu politiku. Dana 12. juna 2008 ratifikacija Ugovora je odbačena na referendumu u Irskoj. Na ponovljenom referendumu, održanom 2.10. 2009, pošto je Evropska unija napravila izvesne ustupke Irskoj u vezi vojne neutralnosti, abortusa, poreskih stopa i broja komesara u Evropskoj komisiji, građani Irske sa 67,13% izjasnili su se za ratifikaciju sporazuma. Na referendum je ovog puta izašlo 58% građana. Ratifikacijom Lisabonskog ugovora 3. novembra u Češkoj kao poslednjoj zemlji Evropske unije, omogućeno je da taj ugovor stupi na snagu 1. decembra 2009.

³ V. Krivokapić, Uvod u kriminalistiku, Beograd, 2008, str. 175.

između država članica već su obezbeđeni uslovi za dalje produbljivanje saradnje u oblasti borbe protiv kriminalnog ispoljavanja, kao i za proširenje operativne saradnje.

Iako je saradnja evropskih država u oblasti krivičnog prava postojala i izvan Evropske unije, možemo slobodno reći da je Ugovorom iz Matrihta po prvi put regulisano pitanje pravosuđa i unutrašnjih poslova na nivou država članica. Od njegovog usvajanja, Evropska unija je zasnovana na tzv. tri stuba. Naime, UEU uvedena su tri stuba na kojima počiva Evropska unija. Prvi stub čine Evropske zajednice (Evropska zajednica za uglj i čelik, Evropska zajednica za atomsku energiju i Evropska ekonomska zajednica) i on ima nadnacionalni karakter. Drugi stub čini zajednička spoljna i bezbednosna politika, dok treći stub čini saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova, a pravni odnosi njima definisani imaju međuvladin karakter.

Jedan od glavnih ciljeva Evropske unije je stvaranje „prostora slobode, bezbednosti i pravde“, sa ključnom ulogom Evropskog saveta i Evropske komisije (član 3 stav 2 i član 11 UEU). Prostor evropskog pravosuđa kao konstitutivne elemente sadrži „prostor slobode, bezbednosti i pravde“ i obuhvata saradnju kako u krivičnim, tako i u građanskim stvarima. Poglavlje VI UEU uspostavlja saradnju u krivičnim stvarima kao predmet međuvladine saradnje. Zajednički okviri uključuju policijsku i pravosudnu saradnju u krivičnim stvarima i sprečavanje i suzbijanje rasizma i ksenofobije (član 29 UEU).

Pravosudna saradnja treba da olakša i ubrza saradnju između nadležnih ministarstava i pravosudnih ili ekvivalentnih vlasti država članica u vezi sa sudskim postupcima i izvršenjem sudskih odluka. Ona takođe ima za cilj olakšavanje u izručenju između država članica, približavanju krivičnih normi država članica, sprečavanje sukoba nadležnosti i, konačno, usvajanje mera za uspostavljanje minimalnih pravila koja se odnose na konstitutivne elemente krivičnih dela i sankcija u oblastima koje su definisane UEU (član 31 UEU).

Prema Ugovoru iz Matrihta tri različita instrumenta mogu biti usvojena u sklopu trećeg stuba: zajedničke pozicije, zajedničke aktivnosti i konvencije. Konvencija, kao i ugovori sklopljeni na osnovu međunarodnog javnog prava su se pokazali kao neefikasni, zato što nisu ratifikovani od strane svih država članica. Pored toga, postupak ratifikacije je bio predugačak. Takođe, ostali instrumenti u sklopu trećeg stuba deluju kao nedovoljni. Zbog svega toga prisniji kontakti između država članica na ovom polju zahtevaju uvođenje efikasnijih instrumenata. U potrazi za adekvatnim rešenjima, Ugovor iz Amsterdama (koji je stupio na snagu 1. maja 1999. godine) uvodi okvirnu odluku kao specifični instrument u sklopu trećeg stuba. Dalje, za vreme Evropskog saveta u Tamperi 1999. godine usvojen je petogodišnji program aktivnosti. Njegovi glavni ciljevi su: da garantuje slobodu kretanja ljudi, da uspotavi bezbednost građana Evropske unije, kako bi se olakšao pristup pravosudnom sistemu i međusobnom priznavanju sudskih odluka i njihovo efikasno sprovođenje na teritoriji država članica Evropske unije. Uprkos ovim

izazovnim ciljevima, u praksi se opet pokazalo komplikovanim kreiranje efikasnog okvira za saradnju.⁴

Nakon toga usledio je petogodišnji akcioni program (Haški program) iz 2005. godine koji je imao je za cilj jačanje saradnje između država članica. Bliža saradnja se u smislu ovog plana smatrala sredstvom obezbeđivanja osnovnih prava i minimalne proceduralne garancije i pristupa pravdi, zatim sredstvom za borbu protiv transnacionalnog organizovanog kriminala i sprečavanja terorističkih pretnji, kao i sredstvom za nastavak međusobnog priznavanja sudskih odluka u građanskim i krivičnim stvarima. Nažalost, i ova inicijativa nije uvela nikakve značajnije institucionalne promene koje bi mogle pozitivno da utiču na efikasnost saradnje između država članica.

Pre Lisabonske reforme, u sklopi člana 34 UEU predviđeno je da, kako bi postigao ciljeve Evropske unije, Evropski savet može da koristi određene mere. Savet može da usvoji zajedničke stavove, okvirne odluke da se zakonski propisi u državama članicama usklade, kao i da odluke, kojima se postižu drugi ciljevi i preporuke konvencije, budu usvojeni od strane država članica. Međutim, kao i u prethodnim slučajevima, ova rešenja su se pokazala kao neadekvatna za harmonizaciju pravnih sistema država članica. Sledeći korak je preduzet usvajanjem Lisabonskog ugovora o čemu će nešto kasnije u radu biti više reči.

2. Pitanje krivičnih stvari u Ugovoru o Evropskoj uniji i mogućnosti u vezi sa usklađivanjem materijalnog krivičnog prava

Pre nego što se upustimo u pravno nasleđe i zakonodavne mogućnosti Evropske unije u oblasti krivičnih stvari pre usvajanja Lisabonskog ugovora, važno je napomenuti da podela evropskog prava na tri stuba postoji od usvajanja Ugovora iz Mاستrihta. Ovo je za posledicu imalo drugačiji zakonodavni postupak u svakom od stubova. U okviru prvog stuba preovlađuje tzv. metod supsidijariteta. Ova metod je primenjivan prema logici integracije i saradnje između institucija i organa Evropske unije i imao je sledeće karakteristike: Evropska komisija je imala monopol prava inicijative; sa nekim izuzecima Evropski savet je glasao kvalifikovanom većinom. Evropski parlament je imao aktivnu ulogu i Evropski sud pravde je bio odgovoran za uniformnost u tumačenju zajedničkog prava. Prvi stub povezuje celu zajedničku politiku (npr. zajednička poljoprivredna politika, monetarna politika, prevoz, zajednička trgovina). Shodno tome, u prvom stubu su institucije Evropske unije imale najveće mogućnosti za delovanje. Po pravilu, odluke u prvom stubu su usvajane kvalifikovanom većinom glasova u Evropskom savetu, na predlog Evropske komisije, kao i uz prihvatanje Evropskog parlamenta.

⁴ M. Rozmus, I. Topa, M. Walczak HARMONISATION OF CRIMINAL LAW IN THE EU LEGISLATION – THE CURRENT STATUS AND THE IMPACT OF THE TREATY OF LISBON, Themis (2010): 1 ff., available at <http://www.ejtn.eu/PageFiles/3002/THEMIS%20written%20paper%20-%20Poland%201.pdf>, pp. 5.

Kao rezultat toga, pravni instrumenti usvojeni u prvom stubu su posledica delovanja tri aktera – Evropske komisije, Evropskog saveta i Evropskog parlamenta.

Dakle, dok je za prvi stub važio komunitarni metod odlučivanja u druga dva stuba aktivnosti institucija Evropske unije su se zasnivale na međuvladinoj saradnji i ticala su se pitanja koja još uvek nisu komunitarizovana. Glavni cilj saradnje u policijskim i krivičnim stvarima su da garantuju građanima Evropske unije visok nivo zaštite, tako da aktivnosti preduzete u okviru svojih granica jačaju brzu i efikasnu saradnju policije i pravosudnih organa. Glavnu ulogu imao je Evropski savet koji je o ovim pitanjima raspravljao na nivou ministara pravde i/ili unutrašnjih poslova. Opravdanje za međuvladin metod je zapravo rezultat činjenice da države članice nisu bile spremne za naprednije oblike saradnje. Ne sme se zaboraviti i činjenica da područje saradnje policije i pravosuđa u krivičnim stvarima nije u isključivoj nadležnosti Evropske unije.

U okviru međuvladine saradnje u trećem stubu može se uočiti nekoliko karakterističnih elemenata: Evropska komisija ima pravo inicijative, koja je podeljena sa državama članicama, Savet odlučuje obično jednoglasno, Evropski parlament ima savetodavnu ulogu, i uloga Evropskog suda pravde je eksplicitno ograničena. Pored toga, prema članu 42 UEU Savet može jednoglasno odlučiti (posle mišljenja Komisije ili države članice), koje aktivnosti preduzete u okviru pravosudne saradnje u krivičnim stvarima mogu biti podvedene pod poglavlje IV Ugovora o osnivanju Evropske zajednice. To je značilo da se pravila koja regulišu prvi stub primenjuju i na ovim pitanjima. U odnosu na prvi stub, član 39 UEU značajno je ograničavao ulogu Evropskog parlamenta u trećem stubu u ulozi davaoca mišljenja. Evropski savet je mogao da ignoriše mišljenje Evropskog parlamenta, zato što nije bilo obavezujuće za Evropski savet. Kako su se institucionalne reforme razvijale, uloga jednoglasnosti je smanjena, a uloga kvalifikovane većine glasova je povećana, zbog čega se očekuje da će zajednička politika biti efikasnija. Na osnovu člana 34 UEU u oblasti pravosuđa i policijske saradnje u krivičnim stvarima Evropska unija ima sledeće mogućnosti delovanja: (1) zajedničke pozicije, (2) okvirne odluke u cilju usklađivanja zakona i propisa država članica i (3) odluke za druge svrhe u skladu sa ciljevima ove glave, isključujući bilo kakvu harmonizaciju zakona i propisa država članica. U daljem delu rada biće razmotrene samo okvirne odluke, uvedene Ugovorom iz Amsterdama⁵,

⁵ Ugovor iz Amsterdama potpisan je 2. oktobra 1997., a stupio je na snagu 1. maja 1999. Ugovorom iz Amsterdama izvršene su izmene i dopune odredbi Ugovora o Evropskoj uniji (1992./1993.) i Ugovora o Evropskoj zajednici. Cilj Ugovora iz Amsterdama bio je stvaranje političkih i institucionalnih preduslova kako bi se Evropska unija mogla suočiti sa izazovima kao što su: globalizacija ekonomije i njen uticaj na zapošljavanje, borba protiv terorizma, međunarodnog kriminala i trgovine drogama, problemi vezani za životnu sredinu te izazovi petog kruga proširenja. Najznačajniji rezultati Ugovora iz Amsterdama odnose se na jačanje uloge Evropskog parlamenta u zakonodavnom procesu i proširenje oblasti u kojima se odlučuje postupkom saodlučivanja, povećanje broja oblasti u kojima se odlučuje kvalifikovanim većinom, jačanje uloge Suda pravde Evropskih zajednica u oblasti osnovnih ljudskih prava i oblastima koje se odnose na unutrašnju bezbednost, jačanje uloge Evropskog revizorskog suda, Ekonomskog i socijalnog odbora i Odbora regija, povećanje uloge zakonodavnih institucija država

kao jedini instrument u harmonizaciji zakona kojih se tiču krivičnih stvari. Okvirne odluke su slične direktivama u prvom stubu, ali nemaju direktan uticaj kao direktive. Okvirni odluke su ograničene na pravosudnu i policijsku saradnju u krivičnim stvarima i one su zamenile dotadašnje zajednička aktivnost u oblasti pravosuđa i policijske saradnje u krivičnim stvarima.

Glavnu ulogu u koordinaciji aktivnosti država zemalja članica imao je Evropski savet. Države članice i Evropska komisija su u trećem stubu imali jednako pravo inicijative. Odluke su donošene jednoglasno. Okvirna odluka je mogla biti usvojena u svrsi naročito navedenoj u UEU (usklađivanje zakona i propisa država članica). Opšti pravni osnov za donošenje okvirnih odluka bila je član 34 stav 2 tačka b) UEU. Ipak, to nije bio jedini osnov, jer, bilo je neophodno takođe da se ukaže, u zavisnosti od oblasti regulacije, i na posebne odredbe glave VI UEU (pored člana 34 UEU). Ovi instrumenti su obavezujući za države članice isto koliko i željeni rezultat koji se trebao postići, dok su nacionalnim vlastima ostavljeni na izbor forme i metoda kojima će to ostvariti.

Ono što je naročito važno za efikasno primenu okvirnih odluka, to je njihova implementacija. Nakon usvajanja okvirnih odluka države članice su u obavezi da preduzmu određene aktivnosti u naznačenom roku. Rezultat koji je naznačen u odkivnoj odluci morao je da bude postignut u određenom roku. Međutim, nije bilo načina da se izvrši obaveza uvođenja odredbi okvirnih odluka u nacionalni pravni sistem u određenom roku. Države članice su bile slobodne u načinu podele nadležnosti njihovim institucijama za primenu okvirne odluke, a istovremeno članice su trebale da usvoje mere koje nisu bile preptornog karaktera.⁶

Sloboda izbora načina i metoda implementacije odluka dozvoljava uzimanje u obzir specifičnosti krivičnih propisa u osetljivoj oblasti saradnje u krivičnim stvarima. Usvajanjem okvirnih odluka države članice su uglavnom bile u obavezi da usklade i implementiraju odredbe koje se odnose na definiciju krivičnih dela i sankcija. Propisivanje nacionalnim zakonodavstvom imalo je za cilj da osigura skladan način brobe protiv određenih pojava. Nedostaci okvirnih odluka proističu iz obaveze da se uzimaju u obzir pravni sistemi različitih država, zbog čega su njihove norme često previše opšte. Previše opšti tekst odredaba okvirnih odluka ograničava njihov zacrtani, odnosno željeni efekata, a to je harmonizacija zakona.

Primena pravila u određenim pravnim sistemima je u rukama države članice. Vlade država članica su odgovorne za pravilno prenošenje tih odredbi u nacionalno

članica na evropskom nivou te uvođenje mogućnosti pojačane saradnje država članica. Ugovorom iz Amsterdama uvedene su i značajne promene u oblast slobodnog kretanja ljudi, odnosno pitanja viza, azila, imigracije i dr. koja se prebacuju iz trećeg u prvi stub EU i stavljaju se u nadležnost Zajednice, te se uključuje šengenski *acquis* (Šengenski sporazumi, Šengenska konvencija itd.) u pravni okvir Evropske unije. Takođe, Ugovorom iz Amsterdama napravljen je pomak u zaštiti prava, interesa i dobrobiti građana EU te efikasnom definiranju i provođenju interesa EU na međunarodnom nivou u oblastima zajedničke trgovinske politike i zajedničke spoljne i bezbednosne politike.

⁶ Pod normama preptornog karaktera porezumevaju se norme kod kojih nije dozvoljeno nikakvo odstupanje, to su norme koje su priznate od strane međunarodne zajednice kao norme od suštinske važnosti za održavanje međunarodnog pravnog poretka.

zakonodavstvo. Nedostatak ovakvog principa, ogledao se u manjkavom prenošenju ili njegovom kašnjenju, što je tretirano kao kršenje obaveza preuzetih pristupanjem Uniji. Međutim, nadležnosti suda pravde u ovim stvarima su bile ograničene.

Prema UEU, Evropski savet je morao da konsultuje Evropski parlament pre usvajanja svake mere u vezi krivičnog prava. Evropski parlament je dostavljao svoje mišljenje u okviru roka koji može odrediti Evropski savet, s tim da taj rok ne može biti kraći od tri meseca. U odsustvu mišljenja u tom roku, Evropski savet stiče pravo da deluje samostalno. Takođe, Evropski savet je nezavisan u donošenju odluka. S tim u vezi, mišljenje Evropskog parlamenta nije obavezujuće, ali ima politički značaj. Nekonsultovanje sa Evropskim parlamentom ili donošenja odluke pre nego što je Evropski parlament isporučio mišljenje je kršenje procedure i moglo bi da bude osnov za preduzimanje aktivnosti u skladu sa članom 35 stav 6 UEU. Da bi se izbegla totalna nezavisnost Evropskog saveta, Kancelarija predsednika i Evropska komisija mora da obavesti Evropski parlament o radu po ovom pitanju. Šta više, Evropski parlament ima pravo da postavlja pitanja ili da predstavi preporuke Evropskom savetu, a jednom godišnje održava se debata o napretku u saradnji policije i pravosuđa u krivičnim stvarima.

Nemoguće je da govori o predstavljanju nekadašnjeg "trećeg stuba" bez pominjanja presudu Evropskog suda pravde u predmetu C-176/03, koja ukazuje na očiglednu podelu nadležnosti u krivičnim stvarima između prvog i trećeg stuba. Do ove presude Evropski sud pravde je bio stanovišta, da je krivično pravo – uopšte govoreći – u nadležnosti država članica u sklopu trećeg stuba, dok Evropska zajednica nema nadležnost da reguliše krivično materijalno i krivičnog procesno pravo. U tom slučaju Evropska komisija, podržana od strane Evropskog parlamenta, je zatražila poništenje Okvirne odluke 2003/80/JAI Evropskog saveta od 27. januara 2003. godine o zaštiti životne sredine kroz krivični zakon. Naime, u skladu sa dotadašnjom praksom o neprihvatanju krivičnopravnih sadržaja u direktivama, Evropski savet je odbio predlog Direktive o zaštiti životne sredine krivičnim pravom iz 2001. godine Evropske komisije, te je istu materiju uredilo Okvirnom odlukom. To je podstaklo Evropsku komisiju da 15. aprila podnese Evropskom sudu pravde tužbu za poništenje napred navedene Okvirne odluke.⁷ Prema mišljenju Evropske komisije, Evropski savet je primenio pogrešan pravni osnov (član 29. UEU i sledeće) za nametanje obaveze sprovođenja pravila kriminalne prirode na države članice. Evropska komisija je smatrala da je Okvirna odluka donešena na pogrešnom pravnom osnovu jer je zaštita životne sredine u nadležnosti Evropske zajednice, a ne Evropske unije, pa su krivična dela i krivične sankcije za zaštitu životne sredine takođe trebali da budu donešeni na osnovu člana 175 UEZ, a ne na osnovu člana 34 u vezi sa članovima 29 i 31e UEU. Dakle, Komisija je navela da je pravi pravni osnov trebalo da bude član 175 UEZ, jer prema članu 251 UEZ odluke koji se tiču politike zaštite životne sredine trebaju da budu

⁷ Z. Đurđević, *Lisabonski ugovor: prekretnica u razvoju kaznenog prava u Evropi*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 15., no. 2, Hrvatsko udruženje za kaznene znanosti i praksu, Zagreb, 2008, str. 1100.

preduzete u skladu sa zakonodavnom procedurom Evropske unije⁸ (ova oblast je deo prvog stuba). Evropski parlament se saglasio sa tužbom i argumentima navedenim od strane Evropske komisije. U postupku je intervenisalo Veće i čak 11 od 15 država članica negirajući pravo Evropske zajednice da od država članica zahteva propisivanje krivičnih sankcija. Nakon analize prvih 7 članova odluke, zbog njegove suštine i cilja (politike zaštite životne sredine), ESP je poništio odluku. Naime, ESP je 13. septembra 2005. godine u predmetu C-176/03 prihvatio stanovište Evropske komisije i Evropskog parlamenta kao i nezavisnog advokata Colomera te je u dotadašnjem razvoju Evropske zajednice doneo najdalekosežniju odluku za područje krivičnog prava. Odluku je zasnivao na odredbama čl. 47 i 29 UEU koji propisuju da ništa u UEU neće uticati na UEZ odnosno neće dovesti u pitanje ovlašćenja Evropske zajednice (par. 38). Presudio je da je odlučujući o pitanjima vezanim za životnu sredinu, konkretno za zaštitu koja je jedan od temeljnih ciljeva Evropske zajednice (par. 41), Evropska unija prekoračila svoja ovlašćenja i zašla u nadležnost Evropske zajednice iako se radilo o krivičnopravnim merama. Sud je rekao da iako: “načelno krivično pravo ni krivično procesno pravo nije u nadležnosti Evropske zajednice” (par. 47), to “ne sprečava zakonodavstvo Evropske zajednice, kad je primena efikasnih, srazmernih i odvrćajućih krivičnih sankcija od nadležnih nacionalnih tela odlučna mera za borbu protiv teških dela protiv životne sredine, da preduzme mere koje se odnose na krivično pravo država članica koje smatra nužnim da bi osigurala potpunu efikasnost pravila koja propisuje za zaštitu životne sredine” (par. 48). Ova presuda je imala presudan značaj za podelu nadležnosti između dva stuba. Ono što je rezultat ove presude je to da je Evropska zajednica nadležna da utvrdi krivična pravila neophodna za povećanje nivoa efikasnosti zajedničke politike, dok su pravila krivičnog zakona pripremljena za jačanje saradnje u krivičnim stvarima propisana u glavi VI UEU (treći stub). Izbor pravnog osnova određuje formu i postupak u kome će akt biti pripremljen i usvojen.⁹ Dakle, krivično pravo nije bilo deo nadležnosti Evropske zajednice i bilo koji akt Evropske zajednice iz ove oblasti morao je da ima poseban pravni osnov. Na ovaj način je odlukom ESP prvi put ustanovljena krivičnopravna nadležnost Evropske zajednice. Sud nije postavio opšti pravni okvir za krivičnopravno ovlašćenje Evropske zajednice, već se ograničio samo na sadržaj i opseg spornih odredaba okvirne odluke. Dakle, odlučio je da su odredbe okvirne odluke (čl. 2 do 7) koje harmonizuju opise krivičnih dela i obvezuju na propisivanju efikasnih, srazmernih i odvrćajućih krivičnih sankcija trebale da budu donešene na osnovu UEZ, a ne na osnovu UEU. Dakle, Evropska zajednica je time dobila krivičnopravnu nadležnost u području zaštite životne sredine koja se sastoji u ovlašćenju da harmonizuje bića krivičnih dela protiv životne sredine za

⁸ Zakonodavna procedura Evropske Unije (eng. *codecision*) predstavlja postupak u kome je predlog Evropske komisije po dogovoren i usvojen zajednički od strane Evropskog saveta i Evropskog parlamenta.

⁹ S. White, Harmonisation of criminal law under the first pillar, *European Law Review*, 2006, 31 (1), 81-92.

koja moraju da budu predviđene krivične sankcije. Ovlašćenje postoji kad su krivične sankcije "odlučna mera" za sprečavanje krivičnih dela protiv životne sredine te kad je to "nužno" za efikasnu implementaciju propisa Evropske zajednice o zaštiti životne sredine.

Na ovaj način Sud je izrazio stav da za tako ograničen kaznenopravni suverenitet Evropske zajednice nije potrebno da države članice osnivačkim ugovorima izričito prenesu krivičnopravni suverenitet na Zajednicu, već se pozvao na doktrinu inherentnih ovlašćenja Zajednice. U sukobu dva temeljna načela pravopolitičkog poretka Evropske zajednice - načela ograničenih ovlašćenja Evropske zajednice¹⁰ i načela ciljne orijentacije ovlašćenja Evropske zajednice ("*implied powers*" teorije) odnosno "*effet utile*" načela - Sud je ponovo presudio u korist inherentnih ovlašćenja Evropske zajednice koja su nužna da bi postojeća ovlašćenja mogla da se izvrše, odnosno da bi postavljeni zadaci i ciljevi mogli da se ostvare.¹¹

Zaštita životne sredine je jedna od glavnih politika Evropske zajednice u kojoj je ona odlukom Suda postala ovlašćena za donošenje direktive kojom inkriminiše ponašanje na štetu životne sredine i isto sankcioniše krivičnim sankcijama koje moraju da budu efikasne, srazmerne i odvratajuće.

Sud je izričito rekao da krivično pravo nije nezavisno područje politike Evropske zajednice, već ona ima pomoćnu krivičnopravnu kompetenciju koja se izvršava kad je to nužno. Stoga je krivičnopravna nadležnost Evropske zajednice funkcionalna jer se koristi samo radi ostvarenja ciljeva iz pojedinih politika. Krivično pravo je instrument za efikasnu implementaciju politike Evropske zajednice. Ono u kontekstu Evropske zajednice nije autonoman sistem, već akcesoran jer služi jačanju normi iz drugih pravnih područja.

Uzevši u obzir kontrolnu ulogu ESP nad okvirnim odlukama, u narednom delu rada ćemo nešto više reći o tome. ESP prvi je put tek na osnovu Ugovora iz Amsterdama postao nadležan za akte i odnose unutar trećeg stuba. ESP može da kontroliše zakonitost okvirnih odluka i da vrši njihovo tumačenje. Nadležnost ESP u trećem stubu normirana je čl. 35 UEU, prema kome je ESP nadležan za donošenje preliminarne odluke o valjanosti i tumačenju okvirnih odluka i odluka, o tumačenju pripremljenih konvencija, kao i o valjanosti i tumačenju propisa kojima se primenjuju te konvencije.¹² Treba naglasiti da je njegova nadležnost fakultativnog karaktera je, tj. zavisi od saglasnosti pojedinih država članica. Naime, na osnovu člana 35. sud je u tzv. prethodnom postupku nadležan da na zahtev suda države

¹⁰ Radi se o načelu prema kome su zakonodavna ovlašćenja Zajednice ograničena samo na ona područja koja su države članice izričito u Osnivačkim ugovorima prenele u njenu nadležnost i naziva se načelo ograničenih ovlašćenja Zajednice (*Prinzip der begrenzten Einzelzuständigkeiten, Compétence d'attribution, Limits of Powers*).

¹¹ Z. Đurđević, *Lisabonski ugovor: prekretnica u razvoju kaznenog prava u Evropi*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 15., no. 2, Hrvatsko udruženje za kaznene znanosti i praksu, Zagreb, 2008, str. 1101.

¹² A. Čavoški, *Pravosudni sistem Evropske unije u svetlosti reformskog ugovora*, Strani pravni život, br. 1, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2009, str. 75.

članice oceni valjanost i dâ tumačenje određenog pravnog akta sekundarnog prava Unije (član 35 stav 1 UEU) te da odluči o tužbi za poništenje pravnog akta Unije zbog nezakovitosti (član 35 stav 6 UEU). Dakle, nadležnost ESP da odlučuje u prethodnom postupku je fakultativna je jer države članice slobodno odlučuju hoće li joj se podvrgnuti. Sud je nadležan samo za onu državu članicu koja je, bilo u vreme potpisivanja Ugovora iz Amsterdama ili kasnije, donela deklaraciju kojom prihvata nadležnost ESP (čl. 35 stav 2 UEU). Fakultativna jurisdikcija ESP predlaže usklađivanje uloge ESP sa međunarodnim sudovima što naglašava međunarodni karakter pravnih instrumenata usvojenih u trećem stubu. Kada je u pitanju nadležnost ESP da kontroliše zakonitost okvirnih odluka (član 35 stav 6 UEU), treba istaći da su subjekti koji mogu inicirati ovaj postupak Evropska komisija ili države članice, kao i da UEU nisu regulisane pravne posledice proglašenja odluke nevažećom. Dakle, ESP prema članu 35 stav 6 UEU nije obavezan da proglasi akt ništavim. Štaviše, ESP je ovlašćen da vodi postupak o bilo kojem sporu između država članica u vezi sa tumačenjem ili primenom okvirnih odluka, osim ako se Evropski savet umeša u spor u roku od šest meseci od njegovog upućivanja Savetu od strane jednog od njegovih članova.

U najnovijoj praksi, ESP je potvrdio svoju poziciju u trećem stubu i primeni njegovog nasleđa na nekim instrumentima trećeg stuba (npr neophodnost poštovanja nadležnosti Evropske zajednice, koja je proizašla iz napred navedenog slučaja C-176/03). Pozivajući se na pravo kontrole u skladu sa članom 35. UEU, ESP tretira ovu proceduru kao ekvivalent postupka na osnovu člana 234 UEZ (sa poštovanjem ograničenja prema članu 35 UEU). Šta više, ESP naglašava, da je evropsko prijateljsko tumačenje zakonskih akata EZ se takođe odnosi i na okvirne odluke.¹³

3. Stanje po pitanju harmonizacije krivičnog prava pre usvajanja Lisabonskog ugovora

Pod okriljem UEU usvojeno je niz pravnih akata usmerenih na usklađivanje krivičnih zakona u vezi sa pojedinim oblastima koji se smatraju presudnim u borbi protiv organizovanog kriminala. S tim u vezi, glavnim pravnim instrumentom za usklađivanje nacionalnih materijalnih krivičnih prava smatraju se okvirne odluke. Pored toga, treba istaći, da iako je ugovorima iz Mاستrihta i Amsterdama dat utisak da je harmonizacija novi koncept, ideja da se harmonizuje, odnosno uskladi krivično zakonodavstvo je već bila inkorporirana u ranijije pravne instrumente EU poput konvencija, zajedničkih akcija i sl.

Kao što je već navedeno, član 29 UEU predviđeno je da će se "oblast slobode, bezbednosti i pravde" postići kroz bližu policijsku saradnju, pravosudnu saradnju i,

¹³ M. Rozmus, I. Topa, M. Walczak HARMONISATION OF CRIMINAL LAW IN THE EU LEGISLATION – THE CURRENT STATUS AND THE IMPACT OF THE TREATY OF LISBON, Themis (2010): 1 ff., available at <http://www.ejtn.eu/PageFiles/3002/THEMIS%20written%20paper%20-%20Poland%201.pdf>, pp. 8.

gde je to potrebno, kroz približavanje pravila o krivičnim stvarima u državama članicama, u skladu sa članom 31 stav 1 paragraf e) UEU.

Prema tome, približavanje će se postići postepeno usvajanjem mera i uspostavljanjem minimalnih pravila koja se odnose na sastavne elemente krivičnih dela i krivičnih sankcija u oblasti organizovanog kriminala, terorizma i neovlašćene trgovine narkoticima.

Međutim, uprkos strogoj regulativi koji se nalazi u članu 31 stav 1 paragraf e) UEU, pored zločina u vezi sa terorizmom i neovlašćenom trgovinom narkoticima, širok spektar krivičnih dela kao što su rasizam/ksenofobija, visokotehnoški kriminal, trgovina ljudima, finansijski kriminal, utaja poreza, seksualna eksploatacija dece, ekološki kriminal, pa čak i neovlašćen ulazak, tranzit i boravak na tlu Evropske unije su predmet napora harmonizacije zakonodavstva unutar EU.

Treba imati u vidu da takva aktivnost nije u skladu sa odredbama UEU ni sa dokumentima politike EU. U literaturi je ocenjeno da se Veće za pravosuđe i unutrašnje poslove (PUP) i Evropska komisija izgleda namerno ne obaziru na suštinski ograničen mandat koji im je UEU dat – a koji se ogleda u tome da usvoje mere kojima se stvaraju minimalna pravila koja se odnose na materijalno krivično pravo samo u ograničenom broju oblasti.

Uzevši u obzir ograničenja po pitanju obima ovog rada nemoguće je na jednom mestu opisati sve okvirne odluke (kao i druge pravne instrumente) koji se bave harmonizacijom materijalnog krivičnog prava na tlu Evropske unije, čak i kada su u pitanju samo obavezujući pravni instrumenti. Treba istaći da obavezujući pravni instrumenti pokrivaju, u opštim crtama, područje širokog spektra borbe protiv organizovanog kriminala. Dakle, pored posebnih propisa, usvojeni su i neki pravni dokumenti koji se odnose na ovu opštu kategoriju. Dovoljno je pomenuti Okvirnu odluku o borbi protiv organizovanog kriminala¹⁴ od 24. oktobra 2008. godine koja se bavi krivičnim delima koja se odnose na učešće u kriminalnoj organizaciji i obezbeđuje minimum krivičnih sankcija, kao i odgovornosti pravnih lica. Tu takođe treba dodati da je EU odobrila Konvenciju Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala (tzv. Palermo konvenciju).¹⁵

U daljem delu rada ćemo prikazati glavne pravne tekovine EU u vezi sa konkretnim zločinima koji se smatraju najviše problematičnim i zahtevaju koordinisane i redovne aktivnosti zemalja članica. Pažnja je uglavnom posvećena određenim kategorijama zločina poput finansijskog kriminala, terorizma, trgovine ljudima i zločini nad decom i ilegalnoj trgovini opojnim supstancama. Ipak, važno je zapamtiti da su i druga krivična ponašanja na dnevnom redu EU, kao što su zločini protiv životne sredine i borba protiv ilegalnih migracija.

¹⁴ Okvirnu odluku o borbi protiv organizovanog kriminala 2008/841/JHA, SG L 300, 11.11.2008, str. 42.

¹⁵ Videti: Odluku Saveta 2004/579/EC od 29. Aprila 2004. godine o zaključku, u ime Evropske Zajednice, kojom je Evropska unija ratifikovala Konvenciju ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, SG L 261, 06.08.2004, str. 69.

3.1. Kriminal protiv finansijskih interesa EU

Jedan od prvih oblasti u kojima su preduzete zajedničke aktivnosti u vezi sa usklađivanju krivičnih zakona bila je borba protiv prevare i drugih nezakonitih radnji koje utiču na finansijske interese Evropske zajednice. Naime, bilo je prilično jasno da realizacija ideje zajedničkog tržišta takođe ima svoju negativnu implikaciju koja se ogleda u činjenici da kriminalno ponašanja ne poznaje granice. S tim u vezi, članom 280 UEZ predviđeno je da države članice treba da se suprotstave prevarama i drugim nezakonitim aktivnostima koje ugrožavaju finansijske interese Evropske zajednice kroz mere koje će pre svega delovati kao mera prevencije, a koje će biti tako koncipirane da će priuštiti efikasnu zaštitu finansijskih interesa u zemljama članicama. Kako su okvirne odluka uvedene Ugovorom iz Amsterdama, države članice su potpisale Konvenciju o zaštiti finansijskih interesa Evropske zajednice¹⁶ od 26. jula 1995. godine i dva dodatna protokola¹⁷ koji predviđaju mere koje za poseban cilj imaju usklađivanje nacionalnih krivičnih zakona država članica. Preciznije rečeno, oni se bave korupcijom i drugim finansijskim ili ekonomskim zločinima i sličnim ponašanjima, ukoliko ti zločini odnosno kriminalna ispoljavanja utiču na interese same EU. Konvencija za predmet ima listu ponašanja koja su određena kao "prevare koje se odnose na finansijske interese Evropske zajednice". Prvi protokol se bavi aktivnom i pasivnom korupcijom (davanje i primanje mita i slično ponašanje, u kome je neko obećnje koristi ili tražene prednosti, ponuđeno ili dato u zamenu za neprimeren uticaj na vršenje javne funkcije), dok se drugi protokol bavi pranjem novca i oduzimanjem prihoda od prevara i korupcije. Drugi važni pravni instrumenti usvojeni u ovoj oblasti su: Okvirna odluka o povećanju zaštite eura od falsifikovanja, putem krivičnih kazni i drugih sankcija¹⁸ od 29. maja 2000. godine, Okvirna odluka o borbi protiv prevara i falsifikovanje bezgotovinskih sredstva plaćanja¹⁹ od 28. maja 2001. godine i Konvencije protiv korupcije koju čine zvaničnici.²⁰ Uopšteno govoreći, svi navedeni pravni akti definišu konkretna ponašanja koja će se smatrati krivičnim delima i ujedno određuju minimum standarda po pitanju određivanja krivičnih sankcija za ta dela.

¹⁶ Konvencija za zaštitu finansijskih interesa Evropskih zajednica, SG L 316, 27.11.1995. godine.

¹⁷ Videti: Prvi protokol donet na osnovu člana K.3 UEU uz Konvenciju o zaštiti finansijskih interesa Evropske zajednice, SG L 313, 23.10.1996. godine, kao i Drugi protokol, donet na osnovu člana K.3 UEU, uz Konvenciju o zaštiti finansijskih interesa Evropske zajednice, SG L 221, 19.07.1997. godine.

¹⁸ Okvirna odluka o povećanju zaštite eura od falsifikovanja, putem krivičnih kazni i drugih sankcija 2000/383/JHA, SG L 140, 14.06. 2000. godine; Okvirna odluka od 6. decembra 2001. godine o izmenama Okvirne odluke 2000/383/JHA o povećanju zaštite eura od falsifikovanja, putem krivičnih kazni i drugih sankcija, SG L 329, 14.12.2001.godine, str. 3.

¹⁹ Okvirna odluka o borbi protiv prevara i falsifikovanje bezgotovinskih sredstva plaćanja 2001/413/JHA, SG L 149, 02.06.2001. godine.

²⁰ Videti: Akt Evropskog saveta od 26. maja 1997. godine o izradi Konvencije na osnovu člana K.3 (2) (c) UEU, o borbi protiv korupcije u koju su upleteni zvaničnici Evropske Zajednice ili zvaničnici država članica Evropske unije, SG L 195, 25.06.1997. godine.

Zaštita finansijskih interesa EU predstavlja važno područje saradnje između zemalja članica. Zbog čega se i pojavio i jedan drugačiji predlog u vezi sa njegovom jačanjem. Radi se zapravo o predlogu *Corpus iuris*, odnosno zajedničkom kodeksu tj. jedinstvenom zborniku pravila krivičnog prava (materijalnog i procesnog) koji se odnosi na prevare protiv EZ/EU, a koji ima za cilj objedinjavanje određenih aspekata krivičnog prava kroz definisanje niza konkretnih zajedničkih dela, zatim odredaba koji se tiču određivanja opštih principa koji ih regulišu u materijalnom smislu i centralizaciju optuženja i krivično gonjenje putem Evropskog javnog tužioca. Suština ovog predloga sadrži elemente obe, materijalne i procesne, pravne unifikacije. Naime, ovim predlogom predviđeno je osnivanje posebnih evropskih krivičnih dela - eurokriminal (eng. "*eurocrimes*"), koja utiču na finansijske interese EU u vezi sa jedinstvenom mesnom nadležnošću koja obuhvata teritoriju svih članica EU.

3.2. Terorizam

Jedan ključnih oblasti zajedničkih akcija u okviru EU odnosi se na terorizam. S tim u vezi, postoji veliki broj pravnih akata koji se odnose na ovaj oblik kriminalnog ispoljavanja, kako neobavezujućeg, tako i obavezujućeg karaktera. Najvažnija je svakako Okvirna odluka o borbi protiv terorizma²¹ od 13. juna 2002. godine. Ona daje definiciju terorističkog zločina, zatim definiciju sa terorizmom povezanih krivičnih dela, i ujedno predviđa odgovornost pravnih lica za ta dela. Takođe treba pomenuti Okvirnu odluku o napadu na informacione sisteme²² od 24. februara 2005. godine. Ovde treba napomenuti da se pomenuta odluka ne bavi direktno terorizmom, ali se svakako odnosi na područje koje potencijalno može biti korišćeno ili napadnuto od strane terorista. Ona obavezuje države članice da kao krivična dela predvide ilegalni pristup informacionim sistemima, ilegalno menjanje podataka u informacionom sistemu, zatim podsticanje, pomaganje i podržavanje ovakvih aktivnosti, kao i kažnjavanje za pokušaj preduzimanja navedenih radnji. Naravno, odlukom je predviđen i minimum standarda po pitanju određivanja krivičnih sankcija za ove kriminalne radnje.

3.3. Trgovina ljudima i zločine nad decom

Kao odgovor na povećanje zločina koji krše pretežno prava žena i dece usvojeni su posebni pravni instrumenti na nivou Evropske unije. Naime, 19. jula 2002. godine Evropski savet je usvojio Okvirnu Odluku o borbi protiv trgovine ljudskim bićima.²³ U njoj se navode dela u vezi trgovine ljudima u svrhu

²¹ Okvirna odluka o borbi protiv terorizma 2002/475/JHA, SG L 164, 22.06.2002. godine; Okvirna odluka 2008/919/JHA od 28.11.2008. godine o izmeni Okvirne odluke 2002/475/JHA o borbi protiv terorizma, SG L 330, 09.12.2008. godine.

²² Okvirnu odluku o napadu na informacione sisteme 2005/222/JHA, SG L 69/67, 16. 03.2005. godine.

²³ Odluku o borbi protiv trgovine ljudskim bićima 2002/629/JHA, SG L 203, 01.08.2002. godine.

eksploatacije radne ili seksualne eksploatacije i daju minimalni standardi u pogledu određivanja krivičnih sankcija za ova dela. U cilju zaštite dece od kriminala, usvojena je Okvirna odluka o borbi protiv seksualnog iskorišćavanja dece i dečje pornografije²⁴ od 22. decembra 2003. godine. U sklopu ove odluke se zahteva da države članice preduzmu neophodne mere kako bi se osiguralo da se određena kriminalna ponašanja koja uključuju prinudu dece na prostituciju ili učestvovanje u pornografskim predstavama, kao i regrutovanje dece za navedene aktivnosti, zatim i angažovanje u seksualnim aktivnostima sa detetom, kao i proizvodnja, distribucija i slični akati koji se odnose na dečiju pornografiju budu kažnjivi krivičnim sankcijama u obimu od najmanje jedne do tri godine zatvora.

3.4. Ilegalna trgovina drogom

Bez namere da umanjimo važnost akata koje je Evropska unija usvojila, a koji se tiču nedozvoljene trgovine drogom, uzevši u obzir da je Evropska unija potpisnica Konvencija Ujedinjenih nacija protiv nezakonitog prometa opojnih droga i psihotropnih supstanci od 20. decembra 1988. godine, smatramo da je ova konvencija najvažniji dokument koji se tiče harmonizacije krivičnog prava po pitanju nedozvoljene trgovine opojnim supstancama na tlu Evropske unije. Pored ove Konvencije na nivou Evropske unije, treba napomenuti Zajedničku akciju od 17. decembra 1996. o usklađivanju zakona i prakse zemalja članica Evropske unije u suzbijanju narkomanije i sprečavanja i suzbijanja ilegalne trgovine drogama.²⁵ U skorije vreme, širom Evropske unije uvedeni su minimalni standardi po pitanju kažnjavanja za ilegalnu proizvodnju i promet opojnih droga sa ciljem pojačavanja saradnje u ovoj oblasti. Naime, u novembru 2004. godine, Evropski savet je usvojio Okvirnu odluku kojom se propisuju minimalni standardi u vezi sa elementima bića krivičnih dela i kazne u oblasti nezakonita trgovine drogom.²⁶ Ova odluka formalno obavezuje države članice da primene zajedničke standarde i principe sprovođenja zakona i pravde u prekograničnoj trgovini drogom.

4. Pitanje krivičnih stvari nakon usvajanja Lisabonskog ugovora i mogućnosti u vezi sa harmonizacijom krivičnog prava

Lisabonski ugovor je stupio na snagu 1. decembra 2009. godine. Među brojnim reformama koje predvđa ovaj ugovor predviđena je i reforma pravosudne saradnje u krivičnim stvarima. Stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora kojim se menjaju i dopunjuju UEU i UEZ čiji je naziv promenjen u Ugovor o funkcionisanju Evropske

²⁴ Okvirna odluka o borbi protiv seksualnog iskorišćavanja dece i dečje pornografije 2004/68/JHA, SG L 13/44. 20.01.2004. godine.

²⁵ Zajedničku akciju o usklađivanju zakona i prakse zemalja članica Evropske unije u suzbijanju narkomanije i sprečavanja i suzbijanja ilegalne trgovine drogama 96/750/JHA, SG L 342, 31.12.1996. godine.

²⁶ Okvirna odluka o minimalnim standardima u vezi sa elementima bića krivičnih dela i kazne u oblasti nezakonita trgovine drogom 2004/757/JHA, SG L 335, 11.11.2004. godine.

Unije (UFEU), krivično pravni sistem Evropske unije je drastično izmenjen. Naime, stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora Evropska unija je dobila supranacionalna zakonodavna ovlašćenja u oblasti krivičnog materijalnog i procesnog prava, a ujedno su uspostavljeni i temelji za osnivanje supranacionalnog tela krivičnog progona, tzv. Evropsko javno tužilaštvo. S tim u vezi u narednom delu rada ćemo predstaviti promene koje Lisabonski ugovor uvodi a koje se tiču krivičnog materijalnog i procesnog prava.

Počecemo od najznačajnije novine koja se tiče ukidanja tzv. "trećeg stuba". Naime, ukidanjem tzv. hramske strukture Evropske unije kroz unificiranje tri stuba u jedinstveni pravni poredak Evropska unija je postala supranacionalna zajednica država sa jedinstvenim pravnom strukturom zasnovanom na pravnom poretku Evropske zajednice. Što dalje znači da pravni akti koji su se usvajali u sklopu trećeg stuba (konvencije, okvirne odluke, odluke i zajednički stavovi) više neće postojati u pravnom poretku Evropske unije, te da će se umesto njih u zakonodavnoj aktivnosti na nivou Evropske unije primenjivati akti Evropske zajednice (uredbe, smernice, odluke, preporuke i mišljenja). Takođe, prema Lisabonskom ugovoru krivičnopravna saradnja u Evropskoj uniji spada u tzv. podeljene ili konkurentne zakonodavne nadležnosti između Evropske unije i država članica (čl. 4 st. 2 UFEU). Što znači da u ovoj oblasti Evropska unija kao i države članice imaju zakonodavna ovlašćenja i mogu da donose pravno obavezujuće akte. Države članice vrše svoju nadležnost u meri u kojoj je Unija nije vršila. Države članice ponovo vrše svoju nadležnost u mjeri u kojoj je Unija odlučila da prestane da vrši svoju nadležnost (čl. 2 st. 2 UFEU). Na osnovu navedenog možemo zaključiti da prednost u izvršavanju ovlašćenja ima Evropska unija u odnosu na države članice, ali ih ona može izvršavati samo u skladu sa načelom supsidijarnosti. Dakle, načelo supsidijarnosti u smislu podeljene nadležnosti na prostoru slobode, bezbednosti i pravde u sklopu koga se nalazi krivičnopravna saradnja u Evropskoj uniji nalaže da Evropska unija ima prednost da deluje onda kada može bolje da ostvari određeni cilj, a da država članica ne samo kada može bolje da ostvari cilj već i kad se Evropska unija ne koristi ili prestane da se koristi svojim ovlašćenjima.

Još jedna od novina koja je uvedena Lisabonskim ugovorom jeste i reforma postupka donošenja pravniha akata, na način da je sa međuvladinog prenet na supranacionalni nivo. Naime, jedna od ključnih karakteristika međuvladine saradnje na nivou nekadašnjeg "trećeg stuba" bilo je odlučivanje na bazi konsenzusa svih država članica. Evropski savet, kao ključna zakonodavna poluga Evropske unije u okviru tzv. "trećeg stupa", sastavljeno od šefova država i vlada zemalja članica, donosi sve pravne akte Evropske unije jednoglasnom odlukom svih njenih članova. Saglasnost predstavnika država članica u Evropskom savetu prilikom odlučivanja je jedna od glavnih smetnji za efikasniji razvoj krivičnopravne saradnje zato što nepostojanje saglasnosti predstavnika svih država članica dovodi do dugogodišnjeg blokiranja određenih zakonodavnih inicijativa koji se tiču krivičnopravne saradnje na nivou Evropske unije. Pored toga, problem

zakonodavne delatnosti Evropskog Saveta se ogleda u nedostatku legitimiteta. Naime, Evropski savet je po svom sastavu telo izvršne vlasti, te je stoga postupak u kome ovaj organ donosi odluke nelegitiman, i samim tim nedemokratski. Evropski parlament je u procesu donošenja zakonskih akata u tzv. "trećem stubu" imao samo savetodavnu ulogu. S tim u vezi, Lisabonski ugovor je u cilju otklanjanja ovih problema uveo postupak suodlučivanja Evropskog saveta i Evropskog parlamenta u sklopu nekadašnjeg tzv. "trećeg stuba". Naime, kako bi povećao efikasnost zakonodavnog postupka sa jedne strane, i obezbedio demokratski legitimitet, sa druge strane, Lisabonski ugovor daje Evropskom parlamentu zakonodavna ovlašćenja, na način da Parlament donosi odluke zajednički sa Evropskim savetom. U tom zakonodavnom postupku Evropski savet odlučuje kvalifikovanom većinom (umesto jednoglasno) što predstavlja odliku supranacionalnog prava na nivou Evropske zajednice.

Lisabonski ugovor predviđa suodlučivanje Evropskog parlamenta i Evropskog saveta kvalifikovanom većinom za donošenje odluka po pitanju područja slobode, bezbednosti i pravde, u sklopu koga je u delu koji se tiče krivičnopravne saradnje predviđeno odlučivanje kvalifikovanom većinom o sledećim pitanjima:

- utvrđivanje pravila i postupaka kojima se obezbeđuje priznavanje svih oblika presuda i sudskih odluka u celoj Uniji (čl. 82 stav 1. tačka a UFEU);
- utvrđivanje minimalnih pravila za uzajamno prihvatanje dokaza između država članica, prava pojedinaca u krivičnom postupku i prava žrtava krivičnih dela (član 92. Član 2 tačka a, b i c UFEU);
- utvrđivanje minimalnih pravila za definisanje krivičnih dela i sankcija za naročito teške oblike kriminala sa prekograničnom dimenzijom koji proističu iz prirode učinka tih krivičnih dela ili iz posebne potrebe za zajedničkom borbom protiv njih (član 83 stav 1 UFEU);
- utvrđivanje strukture, funkcionisanja i opsega delovanja Eurojusta i Europolu (član 85 stav 1 i član 88 stav 2 UFEU).

Supranacionalni metod odlučivanja, tj. odlučivanje kvalifikovanom većinom ipak nije Lisabonskim ugovorom u potpunosti primenjeno na područje krivičnopravne saradnje, tako da su kod pojedinih krivičnopravnih ovlašćenja tela Evropske unije zadržala jednoglasni sistem odlučivanja i tako ostavile mogućnost veta državama članicama. Radi se o sledećim pitanjima iz oblasti krivičnog pravne saradnje gde se odluke mogu donositi samo uz saglasnost svih država članica:

- utvrđivanje minimalnih pravila za sve druge posebne aspekte krivičnog postupka, osim onih navedenih u članu 82. stav 2 tačka a, b i c (čl. 82. Stav 2 tačka d UFEU);

- proširenje liste područja teškog kriminaliteta navedenih u članu 83 stav 1 i 2 za koja se mogu ustanoviti minimalna pravila u smislu defijicije krivičnih dela i sankcija (čl. 83 stav 1 tačka 3 UFEU);
- donošenje zakona o ustanovljavanju Evropskog javnog tužilaštva iz Eurojurista radi borbe protiv kriminala koji utiče na finansijske interese Unije (čl. 86 stav 1 UFEU);
- mere operativne saradnje između policijskih, carinskih i drugih nadležnih nacionalnih tela (čl. 87 stav 3 UFEU);
- uslovi i ograničenja u okviru kojih nadležni organi država članica iz člana 82 i člana 87 mogu delovati na teritoriji druge države članice u saradnji i u dogovoru sa organima te države (čl. 89 UFEU).

Na osnovu analize odredaba kojima je predviđeno odlučivanje u Evropskom savetu kvalifikovanom većinom može se uvideti da je Lisabonskim ugovorom supranacionalni metod odlučivanja u znantom obimu primenjen na područje pravosudne i policijske saradnje u krivičnim stvarima. Shodno tome, nacionalni parlamenti će izgubiti mogućnost donošenja velikog dela propisa koji se tiču međunarodne krivičnopravne pomoći u odnosu na države članice Evropske unije, što dalje znači da primena stranog krivičnog prava u domaćim krivičnopravnim sistemima neće zavisiti od nacionalnih vlasti.²⁷ Naime, prema navedenim odredbama jednostavno ulaganje veta od strane države je nemoguće kod važnih materija krivičnog materijalnog prava kao što je na primer definisanje krivičnih dela i sankcija za brojne oblike tzv. teškog kriminaliteta, ili kod važnih oblasti krivično procesnog prava, kao što je dokazno pravo, procesne garancije okrivljenog te prava žrtava, koja su prenesena u nadležnost Evropske unije, čime se ograničava suverena vlast zemalja članica da regulišu određene krivične stvari. Takođe, možemo uvideti da je pored ograničavanja nacionalnih vlasti izvršeno proširenje nadležnosti Evropskog parlamenta njegovim uključivanjem u proces donošenja odluka u tzv. redovnom zakonodavnom postupku (*the ordinary legislative procedure*) gde donosi odluke zajednički s Evropskim savetom (čl. 294 UFEU). Naime, prema novim propisima, saglasnost Evropskog parlamenta je potrebno za usvajanje bilo kakve direktive u vezi sa krivičnim stvarima. Na ovaj način Lisabonskim ugovor nastoji da reši problem tzv "deficita demokratskog legitimiteta u EU" u vezi krivičnopravnih stvari. U krivičnim stvarima ovaj deficit je posebno osetljiv, jer je krivični zakonima se najdublje zadire u ljudska prava i slobode. Jedan od osnovnih krivično pravnih principa *nullum crimen, nulla poena sine lege* (nema krivičnog dela, niti kazne bez zakona), poznato je još kao i *nullum crimen, nulla poena sine lege parlamentaria* (nema krivičnog dela, niti kazne bez zakona donetog od strane parlamenta), je navedenim odredbama na neki način makar i delimično ispunjen. Na kraju možemo uvideti da je jednoglasno odlučivanje zadržano za

²⁷ Z. Đurđević, *Lisabonski ugovor: prekretnica u razvoju kaznenog prava u Evropi*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 15., no. 2, Hrvatsko udruženje za kaznene znanosti i praksu, Zagreb, 2008, str. 1085.

situacije koje se tiču daljeg proširenja krivičnopravnih ingerencija koje su već prenesene Lisabonskim ugovorom, poput novih krivično procesnih formi, novih područja kriminaliteta i novog evropskog tela krivičnog progona.

Sledeća novina tiče se proširenja kriminalnih oblasti u kojima će se vršiti harmonizacija na nivou Evropske unije. Naime, kao što je to već istaknuto Lisabonski ugovor je obezbedio nove nadležnosti Evropskoj uniji u oblasti pravosudne saradnje u krivičnim stvarima, a sama saradnja na polju sprovođenja zakona u krivičnoj materiji je sada postalo područje zajedničke nadležnosti država članica. Naime, u cilju harmonizacije krivičnog materijalnog prava Evropski parlament i Evropski savet mogu, putem direktiva donesenih u redovnom zakonodavnom postupku, da utvrde minimalna pravila za definisanje krivičnih dela i sankcija u oblasti naročito opasnih krivičnih dela sa prekograničnom dimenzijom koji proističu iz same prirode ili učinka takvih krivičnih dela ili iz naročite potrebe za zajedničkom protiv njih. Radi se pre svega o sledećim oblicima kriminalnog ispoljavanja: terorizam, trgovina ljudima, seksualna eksploatacija žena i dece, nezakonite trgovine drogom, ilagalna trgovina oružjem, pranje novca, korupcija, falsifikovanje sredstava za plaćanje, kompjuterski kriminal i organizovani kriminal (član 83 stav 1 UFEU). Dakle, oblasti kriminala koje podležu harmonizaciji, u odnosu na prethodne propise su proširene. Nove oblasti su: trgovina ljudima, seksualne eksploatacija žena i dece, ilegalna trgovina oružjem, pranje novca, korupciju, falsifikovanje sredstava plaćanja i kompjuterski kriminal. Međutim, kao što je to već istaknuto, neke od ovih oblasti su takođe i ranije bile regulisane okvirnim odlukama donesenim prema UEU. Stoga se ovakvo proširenje liste kriminalnih oblasti UFEU može se tumačiti na način da ova promena u navođenju oblasti ne menja postojeće nadležnosti EU, iz razloga što navedena odredba samo normira do sada prihvaćenu praksu.²⁸ Ovako definisanje odredbi ostavlja ostavlja čitav set nedefinisanih kriterijuma u vezi napred kriminalnih oblasti. Najpre, šta su to „minimalna pravila koja se odnose na definiciju krivičnih dela i sankcija“? Zatim, zločini koji su obuhvaćeni harmonizacijom treba da imaju sa jedne strane „prekograničnu dimenziju“, a sa druge strane „prirodu“ ili „učinak“ koji vodi nadležne organe da predlože mere harmonizacije ili „specijalnu potrebu za zajedničkim delovanjem na suzbijanju ovih krivičnih dela“. Na kraju samo „naročito opasna krivična dela“ mogu biti predmet harmonizacije. Formulacija iz člana 83 stav 1 UFEU ukazuje na to da prekogranični element treba da postoji uvek. Sa druge strane „priroda“, „uticaj“ ili „posebna potreba za borbu na zajedničkoj osnovi“ su alternativnih kriterijumi. Kao rezultat toga, i zbog činjenice da i kod drugih ozbiljnih oblika kriminala može da bude prepoznat prekogranični element, ovako definisana procedura proširuje listu „naročito opasnih krivičnih dela“ iz člana 83 stav 1 UFEU. S tim u vezi pojedini autori koji se bave evropskim krivičnim pravom ističu da se na ovaj način javlja bojazan da bi ovo moglo dovesti do dodatnog proširenja kriminalnih oblasti koje mogu biti predmet harmonizacija. Međutim, proceduru za proširenje ove liste nije lako implementirati jer zahteva

²⁸ S. Peers, *EU criminal law and the Treaty of Lisbon*, European Law Review 2008, 33(4), pp. 518.

jednoglasnost država članica i saglasnost Evropskog parlamenta. Naime u članu 83 stav 1 UFEU propisano je da na osnovu razvoja kriminala, Evropski savet može doneti odluku kojom se utvrđuju druge oblasti kriminala koje ispunjavaju kriterijume iz ovog stava. Evropski savet odlučuje jednoglasno nakon pribavljanja saglasnosti Evropskog parlamenta (član 83 stav 1 UFEU). Pored toga, sama formulacija teksta u poslednjoj rečenici ovog stava koji glasi "na osnovu stanja kriminala" dovodi do određenih oprečnih mišljenja. Naime, prema mišljenju nekih autora ovakva formulacija sugerise da predlog za dodavanje novih područja za zločine treba da bude opravdan kriminološkim istraživanjima o razvoju kriminala. Takva premisa, npr. je postavljena od strane nemačkog Saveznog ustavnog suda.²⁹ Smatramo da je ovakav stav prevše restriktivan. Naime, slažemo se da svaka odluka o kažnjavanju svakako treba da bude zasnovana na racionalnim osnovama. Ali to ne može da znači da je proširenje nadležnosti EU u kriminalnim oblastima moguće samo u slučaju nekih novih pojava oblika kriminaliteta. Jednoglasna odluka u Savetu Evrope u pogledu proširenja je po našem mišljenju dovoljna zaštita za suverenitet država članica.

Naredna novina tiče se zakonodavne inicijative. Naime, ukidanjem tzv. "trećeg stuba" i prebacivanjem područja krivičnopravne saradnje u nadležnost "prvog stuba", došlo je i do promene u smislu zakonodavne inicijative u ovoj oblasti. Naime, u prvom stubu zakonodavni inicijator pravnih akata Evropske zajednice je Evropska komisija.³⁰ Nasuprot ovome, u nekadašnjem tzv. "trećem stubu" donošenje pravnih akata je bilo isključivo u nadležnosti država članica. Do donošenja Ugovora iz Amsterdama, a nakon ovog ugovora to ovlašćenje je dato i Evropskoj komisiji.³¹ Lisabonskim ugovorom takođe je zadržana podela zakonodavne inicijative između Evropske komisije i država članica u području krivičnopravne saradnje, ali na način, da za razliku od ranijeg rešenja koje je bilo propisano Ugovorom iz Amsterdama, po kome je pravo zakonodavne inicijative pripadalo svakoj pojedinačnoj državi članci, ono sada pripada najmanje četvrtini država članica. Naime, članom 76 UFEU propisano je da se pravni akti u području pravosudne saradnje u krivičnim stvarima i policijskoj saradnji donose na inicijativu Evropske komisije i četvrtine država članica (čl. 76 UFEU). Što dalje znači da zakonodavni predlog može biti podnešen od strane Evropske komisije ili zajednički od strane najmanje sedam država članica. Na ovaj način ukinuta je mogućnost podnošenja predloga koji je zasnovan samo na individualnom, tj. nacionalnom interesu, i uvedena obaveza postojanja zajedničkog interesa većeg

²⁹ M. Rozmus, I. Topa, M. Walczak HARMONISATION OF CRIMINAL LAW IN THE EU LEGISLATION – THE CURRENT STATUS AND THE IMPACT OF THE TREATY OF LISBON, Themis (2010): 1 ff., available at <http://www.ejtn.eu/PageFiles/3002/THEMIS%20written%20paper%20-%20Poland%201.pdf>, pp. 16.

³⁰ Članom 251 UEZ je propisano da u postupku usvajanja pravnog akta Komisija upućuje predlog Evropskom parlamentu i Evropskom savetu. Shodno tome, niti jedan akt ne može da bude donešen bez predloga Komisije.

³¹ Članom 34. stav 2 UEU Evropski savet jednoglasnom odlukom donosi pravne akte tzv. „trećeg stuba“ na inicijativu bilo koje države članice ili Evropske komisije.

broja članica. Možemo uvideti da izmena zakonodavne inicijative takođe dovodi do smanjenja uticaja država članica na krivičnopravnu regulativu i stvara mogućnost za zaobilaženje načela supsidijarnosti u ovoj oblasti. Ovoga su bile svesne i države članice, koje su zbog toga uz Lisabonski ugovor usvojile i Protokol o primeni načela supsidijarnosti i srazmernosti.³² Ovim protokolom uspostavljen je nadzor od strane nacionalnih parlamenata nad poštovanjem načela supsidijarnosti i sprazmernosti prilikom donošenja akata Unije pod nazivom “postupak ranog upozorenja” (*eng. early warning*). Prema ovom postupku tela Evropske unije su dužna da svim nacionalnim parlamentima država članica dostave nacрте zakonodavnih akata koji moraju da sadrže obrazloženu izjavu o usklađenosti sa načelom supsidijarnosti i srazmernosti (čl 4 i 5 Protokola). Nacionalni parlamenti mogu onda u roku od osam dana da reaguju obrazloženim mišljenjem ako smatraju da je nacrt u suprotnosti sa načelom supsidijarnosti. Ukoliko o četvrtini država članica koje su reagovalе, nacrt mora da bude ponovo ispitan. Nacrt se povlači u slučaju kada većina od 55% članova Evropskog saveta ili većina glasova predstavnika u Evropskom parlamentu smatra da predlog nije u skladu sa načelom supsidijarnosti (čl. 7 Protokola). Takođe, protokol predviđa mogućnost da države članice pokrenu postupak protiv Evropske unije pred Evropskim sudom zbog kršenja načela supsidijarnosti zakonodavnim aktom (čl. 8 Protokola).

Uzevši u obzir da postoji mogućnost da će se određeni krivičnopravni akt u poretku neke države članice primenjivati iako se ona protivila njegovom donošenju, jer se odlučivanje zasniva na kvalifikovanoj većini, a ne na jednoglasnoj odluci država članica, Lisabonskim ugovorom je u cilju sprečavanja primene supranacionalnih zakona koji su u suprotnosti sa osnovnim principima krivičnopravnog sistema neke države članice, predviđen još jedan zaštitni mehanizam. Radi se tzv. “vanrednom prekidu redovnog zakonodavnog postupka” ili “kočnici za slučaj opasnosti” (*eng. “emergency brake”*).

Naime, članom 83 stav 3, je propisano da ako neka država članica smatra da bi nacrt direktive mogao da utiče na fundamentalne principe njenog krivičnopravnog sistema, može zahtevati da se nacrt direktive uputi Evropskom savetu na preispitivanje. U tom slučaju redovni zakonodavni postupak se obustavlja. Nakon rasprave, a u slučaju konsenzusa, Evropski savet će, u roku od četiri meseca ove suspenzije, uputiti nacrt natrag u redovni zakonodavni postupak (čl. 83. stav 3 UFEU). U suprotnom nacrt direktive propada kao opšti zakonodavni akt Evropske unije. Dakle, država koja je nezadovoljna nacrtom direktive ne može da stavi veto, ali može suspendovati ceo postupak za četiri meseca. Ova suspenzija ne može da se pokrene samo na osnovu postojanja protiv predloga. Svaka suspenzija mora biti opravdana mogućim štetnim uticajem predloženog propisa na osnovne principe krivičnopravosudnog sistema neke države članice.

U istom roku, ako nije postignuta saglasnost, i ako najmanje devet država članica želi da uspostavi unapređenu saradnju na osnovu nacрта određene

³² Protokol o primeni načela supsidijarnosti i srazmernosti, prvi put usvojen uz Ugovor iz Amstredama, SG L 321.

direktive, one o tome obavještavaju Evropski parlament, Evropski savet i Evropsku komisiju. U tom slučaju, smatra se da je ovlašćenje za pokretanje unapređene saradnje iz člana 20 stav 2 UEU i člana 329 stav 1 UFEU dato i primjenjuju se odredbe koje se odnose na unaprijeđenu saradnju. Dakle, u situaciji kada nije postignut konsenzus zbog vanrednog prekida redovnog zakonodavnog postupka, na scenu stupa tzv. klupski model saradnje. Prema kome najmanje devet država članica može, ako želi, uspostaviti tzv. pojačanu saradnju na osnovu predloga određene direktive. Naime, grupa od minimum devet država članica koje smatraju za prihvatljive instrumente koje su predviđene nacrtom određene direktive mogu da unaprede svoju krivičnopravnu i policijsku saradnju kroz pojačavanje saradnje prihvatajući pomenute instrumente uz istovremeno dopuštanje drugim državama, koje ih ne prihvataju, da u toj saradnji ne učestvuju. Radi se o još jednom mehanizmu, koji zapravo znači mogućnost izbora država članica da u nečemu ne učestvuju (*eng. opt-outs*).

Široko tumačenje odredbe koja se odnosi na vanredni prekid redovnog zakonodavnog postupka, odnosno kočnicu za slučaj opasnosti, može da dovede do situacije da neka država članica iskoristi ovo sredstvo kako bi postigla neke druge ciljeve, a ne da zaštititi osnovne principe svog pravnog sistema. Zbog postojanja opravdane bojazani da bi države članice mogle da suspenduju postupak usvajanja direktive ili da izvrše pritisak na druge države da se direktiva promeni u određenim segmentima, a u cilju zaštite Unije od takvih situacija, Lisabonski ugovor predviđa tzv. brzu traku (*eng. "fast track"*) za pojačanu saradnju. Dakle minimum devet zemalja, posle neuspostavljanja konsenzusa o pitanjima iz krivične materije, mogu da uspostave pojačanu saradnju bez sprovođenja celokupnog redovnog zakonodavnog postupka koji je predviđen u takvim slučajevima u člancima 326-334 UFEU. Npr. Danska, Irska i Velika Britanija nisu prepoznale vanredni prekid redovnog zakonodavnog postupka kao adekvatno sredstvo zaštite svog suvereniteta u krivičnim stvarima, stoga ove zemlje imaju mogućnost izbora da u nečemu što se tiče krivičnih stvari ne učestvuju, što znači da su vezane odredbama koje se tiče krivične materije samo ako one to žele.³³

Sledeća novina koja je uvedena Lisabonskim ugovorom tiče se razvoja krivičnopravnih ovlašćenja Evropske unije na polju krivično procesnog prava Evropske unije. Naime, Lisabonski ugovor pitanje uzajamnog priznavanja presuda i sudskih odluka postavlja kao osnovni postulat realizacije krivičnopravnih sadržaja prostora slobode, bezbednosti i pravde. Članom 82. stav 1 UFEU propisano je da se sudska saradnja u krivičnim stvarima u Uniji zasniva na načelu uzajamnog priznavanja presuda i sudskih odluka i uključuje približavanje zakona i propisa država članica u oblastima iz stava 2 i člana 83 UFEU. Podsećamo da je ovaj princip do sada uglavnom proklamovan u akcijskim planovima, programskim operativnim dokumentima, te u sekundarnom pravu nekadašnjeg tzv. "trećeg stuba" Evropske unije kroz okvirne odluke, dok je Lisabonskim ugovorom ono prvi put izričito

³³ S. Peers, *UK and Irish opt-outs from EU Justice and Home Affairs (JHA) law*, University of Essex 2009, pp. 8.

propisano primarnim pravom.³⁴ Shodno navedenom Evropska unija nastoji da mehanizme klasične krivičnopravne saradnje zameni nadnacionalnim krivičnoprocesnim odredbama i harmonizacijom nacionalnih krivičnoprocesnih zakonodavstava. Pitanje harmonizacije odredaba krivičnoprocesnog prava je jedan od ključnih instrumenata za integraciju krivičnopravnog prostora Evropske unije, iz razloga što stavljanje u istu ravan stranih i domaćih sudskih odluka predstavlja put koji vodi ka standardizaciji procesnih pravila u krivičnim stvarima.

Lisabonski ugovor donosi novine i po pitanju evropskih krivičnopravnih institucija na način da proširuje ovlašćenja postojećih ustanova (EUROPOLA i EUROJURISTA), sa jedne strane, dok sa druge strane propisuje mogućnost osnivanja prvog evropskog tela krivičnog progona, odnosno Evropsko javno tužilaštvo.

Kada je u pitanju EUROPOL Lisabonskim ugovorom su proširene nadležnosti i ovlašćenja EUROPOLA. Naime, njegova osnovna misija ostaje podržavanje i ojačavanje delovanja policijskih organa i drugih službi krivičnog gonjenja država članica, kao i njihovu međusobnu saradnju. Međutim, njegova stvarna nadležnost je proširena na način da više ne obuhvata samo organizovani kriminalitet, već i teške oblike kriminaliteta koji pogađaju dve ili više država, terorizam kao i kriminalitet koji pogađa zajednički interes obuhvaćen politikom Evropske unije (član 88 stav 1 UFEU). Lisabonskim ugovorom je još takođe propisano da Evropski parlament i Evropski Savet, regulativama u skladu sa posebnim zakonodavnim postupkom, utvrđuju strukturu, funkcionisanje, oblast aktivnosti i zadatke EUROPOL-a. Njegovi zadaci mogu obuhvatati: (a) prikupljanje, čuvanje, obradu, analizu i razmjenu informacija dobijenih, naročito, od nadležnih organa država članica, trećih zemalja ili tiela; (b) usklađivanje, organizaciju i sprovođenje istražnih i operativnih radnji koje se sprovode zajedno sa nadležnim organima država članica ili u okviru zajedničkih istražnih timova, po potrebi i u saradnji sa EUROJURIST-om. Ovim regulativama utvrđuju se i postupci kontrole rada EUROPOL-a, koju vrši Evropski parlament zajedno sa parlamentima država članica (član 88 stav 2 UFEU). Bilo koja operativna akcija EUROPOL-a mora se sprovoditi u saradnji i u dogovoru sa organima jedne ili više država članica čija je teritorija u pitanju. Primena prinudnih mera u isključivoj je nadležnosti nadležnih organa država članica (član 88 stav 3 UFEU). Na osnovu navedenih odredbi možemo uvideti da su Lisabonskim ugovorom EUROPOL-u data operativna ovlašćenja, s tim da on nije dobio status nezavisnog izvršnog i istražnog tela, jer njegova operativna ovlašćenja mogu da se realizuju samo u saradnji sa nacionalnim policijskim organima država članica.

Kada je u pitanju EUROJURIST Lisabonskim ugovorom su uglavnom normirane već postojeće nadležnosti i ovlašćenja ove institucije. Tako je članom 85 stav 1 UFEU propisan zadatak EUROJURIST-a koji se ogleda u podržavanju i jačanju usklađivanju i saradnji između nacionalnih organa nadležnih za istrage i gonjenje

³⁴ Z. Đurđević, *Lisabonski ugovor: prekretnica u razvoju kaznenog prava u Evropi*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 15., no. 2, Hrvatsko udruženje za kaznene znanosti i praksu, Zagreb, 2008, str. 1090.

teških oblika kriminala koji pogađaju dve ili više država članica ili koji zahtevaju zajedničko gonjenje, na osnovu aktivnosti koje su sproveli i informacija koje su dostavili organi država članica i EUROPOL. S tim u vezi, Evropski parlament i Evropski savet regulativama donesenim u skladu sa redovnim zakonodavnim postupkom, utvrđuju strukturu, način rada, delokrug rada i poslove EUROJURIST-a. Ovi poslovi mogu obuhvatati: (a) pokretanje krivičnih istraga i predlaganje pokretanja gonjenja koje sprovede nadležni nacionalni organi, naročito u slučaju krivičnih dela protiv finansijskih interesa Evropske unije; (b) usklađivanje istrage i gonjenja iz tačke (a); (c) jačanje pravosudne saradnje, uključujući rešavanjem sukoba nadležnosti i tesnom saradnjom sa Evropskom pravosudnom mrežom. Tim regulativama utvrđuju se i pojedinosti u pogledu uključivanja Evropskog parlamenta i parlamenata država članica u ocenu aktivnosti EUROJURIST-a (član 85 stav 1 UFEU). Na osnovu navedene odredbe možemo uvideti da su osnovna ovlašćenja koja se tiču koordinacije nacionalnih istraga i progona te jačanje pravosudne saradnje propisana i Lisabonskim ugovorom. Ipak, novina koja je uvedena po pitanju EUROJURIST-a se ogleda u operativnim ovlašćenjima koja je EUROJURIST dobio a to je da inicira krivičnu istragu kao i da predloži preduzimanje progona nadležnim nacionalnim telima. U stavu 2 član 85 UFEU u slučaju gonjenja iz stava jedan, a ne dovodeći u pitanje član 86, službene radnje pravosudnog postupka izvršavaju nadležni nacionalni službenici, što znači da EUROJURIST nema ovlašćenja odlučivanja tokom krivičnog postupka jer to pravo pripada nadležnim službenicima država članica (član 85 stav 2 UFEU).

Na posletku jedna od najvažnijih novina koje u evropsko krivično pravo uvodi Lisabonski ugovor predstavlja stvaranje pravnih pretpostavki za osnivanje Evropskog javnog tužilaštva. Radi se o prvom evropskom telu krivičnog progona koje bi imalo krivičnoprocesna ovlašćenja na čitavoj teritoriji Evropske unije.³⁵ Naime, Lisabonski ugovor ne propisuje obavezno osnivanje Evropskog javnog tužilaštva, već predviđa mogućnost, odnosno daje ovlašćenja za osnivanje Evropskog javnog tužilaštva. Tako je članom 86. stav 1 UFEU propisano da za borbu protiv kriminala koji utiče na finansijske interese Evropske unije, Savet može, regulativama donesenim u skladu sa posebnim zakonodavnim postupkom, od EUROJURIST-a osnovati Evropsko javno tužilaštvo. Evropski savet odlučuje jednoglasno nakon pribavljanja saglasnosti Evropskog parlamenta (član 86 stav 1 UFEU). U daljem delu ovog člana propisana je mogućnost upotrebe mehanizma za uspostavljanje pojačanje saradnje u slučaju da dođe do blokiranja procedure osnivanja ovog tela od strane jedne ili više država članica. Naime, ako nema jednoglasnosti, grupa od najmanje devet država članica može zahtevati da se nacrt regulative uputi Evropskom savetu. U tom slučaju, prekida se postupak u Savetu. Nakon rasprave, i u slučaju konsenzusa, Evropski savet može, u roku od četiri meseca od prekida, vratiti nacrt Savetu na usvajanje. U istom roku, ako

³⁵ Z. Djurđević, *Lisabonski ugovor: prekretnica u razvoju kaznenog prava u Evropi*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 15., no. 2, Hrvatsko udruženje za kaznene znanosti i praksu, Zagreb, 2008, str. 1112.

nije postignuta saglasnost, i ako najmanje devet država članica želi da uspostavi unaprijedenu saradnju na osnovu nacрта odnosne regulative, one o tome obavještavaju Evropski parlament, Evropski savet i Evropsku komisiju. U tom slučaju, smatra se da je ovlašćenje za pokretanje unaprijedene saradnje iz člana 20 stav 2 UEU i člana 329 stav 1 UFEU dato i primjenjuju se odredbe o unaprijedenoj saradnji (član 86 stav 1 UFEU).

U stavu 2 člana 86 UFEU predviđena je stvarna nadležnost Evropskog javnog tužilaštva prema kojoj je ono nadležno za vođenje istrage, gonjenje i optužbu, kad je to prikladno u saradnji sa EU, izvršilaca ili saizvršilaca krivičnih dela protiv finansijskih interesa Unije, na način predviđen regulativom iz stava 1. Ono vrši poslove tužioca u nadležnim sudovima država članica u odnosu na ta krivična dela (član 86 stav 2 UFEU). Predviđena je i mogućnost proširenja nadležnosti na način da Evropski savet može, istovremeno ili naknadno, doneti odluku o izmeni stava 1 kojom proširuje nadležnosti Evropskog javnog tužilaštva na teške oblike kriminala koji imaju prekograničnu dimenziju i o odgovarajućim izmenama stava 2 koje se odnose na izvršioce i saizvršioce teških krivičnih dela koja utiču na više država članica. Evropski savet odlučuje jednoglasno, nakon pribavljanja saglasnosti Evropskog parlamenta i nakon savetovanja sa Komisijom (član 86 stav 4 UFEU).

Evropsko javno tužilaštvo je zamišljen da bude osnovan kao institucija sa istražno-optužnim ovlašćenjima za krivična dela na štetu interesa Evropske Unije. Takođe, ono bi bilo organizaciono i funkcionalno nezavisno od domaćih institucija krivičnog progona, s tim da bi zbog zastupanja optužbi pred nacionalnim sudovima, moralo da postupa u skladu sa krivično-procesnim propisima država članica. Regulativama iz stava 1 člana 86 utvrđuju se opšta pravila koja se primjenjuju na Evropsko javno tužilaštvo, uslovi za vršenje njegovih poslova, poslovnik koji uređuje njegov rad, kao i pravila o prihvatljivosti dokaza i pravila koja se primenjuju na sudsku kontrolu procesnih mera koje ono preduzima u vršenju svojih poslova (član 86 stav 3 UFEU).

Zaključak

Uspostavljanje definicije evropskog krivičnog prava, kao nove pravne oblasti je na samom početku njegovog razvoja bilo veoma teško, zbog neizvesnosti država članica i političkih implikacija na pitanje da li je pomenuti pristup tj. harmonizacija krivičnog prava na prostoru Evropske unije ispravna i prihvatljiva stvar. Možemo sa sigurnošću reći da je do sada, osnovna forma evropskog krivičnog prava iskristalisana, i da prethodnih dvadeset godina razvija prvobitno neodređenog pravnog fenomena sada pokazuje jasne puteve kojima će se evropsko krivično pravo kretati u bliskoj budućnosti. U poslednjih deset godina, rane tzv. "meke definicije" su ojačane, a postojanje tzv. "evropskog krivičnog prava", kako god ono bilo shvaćeno, više nije sporno. Naime, u poslednjih dvadeset godina došlo je do dinamičnog razvoja evropskog krivičnog prava koje je do sada prešlo put od tradicionalne forme međunarodne saradnje u krivičnim stvarima do jednog novog,

posebnog, supranacionalnog koncepta harmonizacije nacionalnog krivično-materijalnog i krivično-procesnog prava država članica. Stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora 2009. godine, a sa njim i regulisanje oblasti Slobode, bezbednosti i pravde u UFEU (čl. 67-89 UFEU), ova oblast je postala deo pravila tzv. Evropskog krivičnog prava. Danas ne postoji sumnja u vezi sa konceptom evropskog krivičnog prava, jer ova grana evropskog prava obuhvata sve pravne norme koje su donete na pravnom osnovu tzv. "trećeg stuba" kao in a osnovu njegovog naslednika, tj. poglavlja slobodne, bezbednosti i pravde. Važan segment Evropske krivičnog prava leži u raznim setovima domaćih krivičnih zakona, koji se konstantno bave prilagođavanju uticaju i razvoju koji sa sobom nosi evropski pokret u formi tzv. harmonizacije krivičnog prava.

Zahvaljujući idejama koje su pokrenute Ugovorima o Evropskoj uniji iz Mاستrihta, Nice, Amsterdama i Lisabona pravosuđe, unutrašnjih poslovi i definisanje politike Evropskog krivičnog prava su deo politike Evropske unije skoro dve decenije. Čak iako se idalje radi o mladom i uglavnom neoblikovanom polju politike Evropske unije, možemo reći da se radi o oblasti koja je iza sebe ostavila krhki, međudržavni pristup tzv "trećeg stuba" iz Mاستrihta i Amsterdama prema kojima su odluke na nivou Evropske unije donošene jednoglasno od strane vlada država članica, u većini slučajeva iza zatvorenih vrata bez podvrgavanja parlamentarnoj kontroli. Ovo je često dovodilo do ishoda sa najnižim "zajedničkim imeniocem", na koje parlamenti i sudovi nisu imali značajniji uticaj. Lisabonski ugovor je otvorio nove mogućnosti u ovoj oblasti. Naime, Lisabonski ugovor daje veći uticaj Evropskoj uniji na razvoj evropske kriminalne politike i stvara uslove za progresivniji razvoj evropskog sistema krivičnog pravosuđa, kao deo šireg evropskog prostora pravde. Lisabonski ugovor daje Evropskoj komisiji centralnu ulogu u zakonodavnoj inicijativi i pojednostavljuje proceduru odlučivanja u ovoj oblasti. Istovremeno, Lisabonskim ugovorom je omogućeno aktivnije učešće parlamenta, kako evropskog, tako i nacionalnih parlamenata država članica u zakonodavnom procesu u oblasti krivičnog prava, čime je uveden preko potreban oblik demokratske kontrole u ovoj oblasti. Sve ovo bi trebalo da dovode do kvalitativnog poboljšanja krivičnog zakonodavstva na nivou Evropske unije, koje bi u kombinaciji sa kontrolnom ulogom sudova bilo koncipirano prema najvišim standardima. Mišljenja smo da će mehanizmi i generalno koncepcija koja je u ovoj oblasti uvedena Lisabonskim ugovorom ostvariti pozitivan i dinamičniji efekat na rad u oblasti harmonizacije evropskog prostora slobode, bezbednosti i pravde. Takođe, na osnovu svega navednog možemo sa sigurnošću reći da od stanja postojanja neefikasnih mehanizama pre Lisabonskog ugovora, sada smo zasigurno u novoj eri stvaranja Evropskog krivičnog zakonodavstva. Ipak, ostaje otvoreno pitanje da li će izmene koje su uvedene Lisabonskim ugovorom dovesti do pojačane saradnje u stvaranju tzv. Evropskog krivičnog zakonika. Naime, mišljenja smo da Lisabonski ugovor nije otišao tako daleko da predloži korišćenje pojačane saradnje za stvaranje jednog ovakvog akta, tako da ne izgleda verovatno da će odredbe UFEU o jačanju saradnje biti korišćeni u cilju usvajanja Evropsko krivičnog zakonika.

Takođe, ostaje da se vidi da li će u budućem periodu doći do kreiranja Evropskog javnog tužilaštva, kao i, ako do toga dođe, kakve bi reperkusije kreiranje jedne takve insitucije imalo na razvoj evropskog krivičnog prava.

Literatura

- 1) Čavoški, A., *Pravosudni sistem Evropske unije u svetlosti reformskog ugovora*, Strani pravni život, br. 1, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2009, str. 73-85.
- 2) Đurđević, Z., *Lisabonski ugovor: prekretnica u razvoju kaznenog prava u Evropi*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 15., no. 2, Hrvatsko udruženje za kaznene znanosti i praksu, Zagreb, 2008, str XXX.
- 3) Klip, A. (ed.) *Substantive Criminal Law of the European Union*, Maklu Publisher, Antwerpen/Apeldororn/Portland, 2011.
- 4) Krivokapić, V., *Uvod u kriminalistiku*, Beograd, 2008.
- 5) Peers, S., *UK and Irish opt-outs from EU Justice and Home Affairs (JHA) law*, University of Essex 2009.
- 6) Peers, S., *EU criminal law and the Treaty of Lisbon*, *European Law Review* 2008, 33(4), p. 507-529.
- 7) Rozmus, M., Topa, I., Walczak, M., *HARMONISATION OF CRIMINAL LAW IN THE EU LEGISLATION – THE CURRENT STATUS AND THE IMPACT OF THE TREATY OF LISBON*, Themis (2010): 1 ff., available at <http://www.ejtn.eu/PageFiles/3002/THEMIS%20written%20paper%20-%20Poland%201.pdf>.
- 8) White, S., *Harmonisation of criminal law under the first pillar*, *European Law Review*, 2006, 31 (1), 81-107.

EUROPEAN CRIMINAL LAW - HISTORICAL DEVELOPMENT, CHALLENGES AND PERSPECTIVES

PhD Aleksandar R. Ivanovic

Abstract

The author deals with the issue of European criminal law from aspect of harmonization of national substantive and procedural criminal law systems of the Member States. In this connection, the author gives a historical review of the development of international cooperation in criminal matters in the territory of the European Union from Maastricht to Lisbon. Special attention is paid to the novelties which are in this area of cooperation introduced by the Treaty of Lisbon.

Keywords: European criminal law, the Treaty of Lisbon, the European Union, International criminal law cooperation.