МЕЃУНАРОДЕН СЛАВЈАНСКИ УНИВЕРЗИТЕТ

„Гаврило Романович Державин“

Свети Николе – Битола

РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА



ФАКУЛТЕТ ЗА ПРАВНИ НАУКИ

МАГИСТЕРСКИ ТРУД

ЕВРОПСКИОТ ЈАВЕН ОБВИНИТЕЛ – ЗНАЧЕЊЕ, ОПРАВДАНОСТ И НЕГОВАТА ИДНИНА

Ментор:
вонр. проф. д-р Васко Стамевски

Изработил: **Антонио Стоилов**
бр. на индекс: М177014

Свети Николе, 2020

МЕЃУНАРОДЕН СЛАВЈАНСКИ УНИВЕРЗИТЕТ

„Гаврило Романович Державин“

Свети Николе – Битола

РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА



ФАКУЛТЕТ ЗА ПРАВНИ НАУКИ

МАГИСТЕРСКИ ТРУД

ЕВРОПСКИОТ ЈАВЕН ОБВИНИТЕЛ – ЗНАЧЕЊЕ, ОПРАВДАНОСТ И НЕГОВАТА ИДНИНА

Предмет: Правда и внатрешни работи на ЕУ

Насока: Казнено право

Ментор: вонр. проф. д-р Васко Стамевски

Студент: Антонио Стоилов

Број на индекс: М177014

Свети Николе, 2020

Список на кратенки:

ЕЈО – Европски јавен обвинител; Европско јавно обвинителство;

ЕУ – Европска унија

ЕЗ – Европска заедница

ЕП – Европски парламент

ЕК – Европска комисија

ЕС – Европски совет

ЕЕЗ – Европска економска заедница

ЕЦСЦ – Европска заедница за јаглен и челик

ЕПС – Европска политичка соработка

ЦФСП – Заедничка надворешна и безбедносна политика

СТО – Светска трговска организација

ОЛАФ – Европска канцеларија за антикорупција

ТФЕУ – Договор за функционирање на Европската унија

ЕЦФР/ЕСП – Европски суд на човекови права

ЕДП – Европски делегирани јавни обвинители

СПВР – Совет за правда и внатрешни работи

ЕНЦС – Европски национален координативен центар

ДССА – Договор за специјална стабилизација и асоцијација

ИЗЈАВА

Јас, Антонио Стоилов, студент/ка на Втор циклус на студии организирани на Факултетот за правни науки во МСУ „Г. Р. Державин“, Свети Николе – Битола, на студиската програма по Кривично право со постојано место на живеење на ул. „Кеј на Револуцијата“, број 1 2/16 во Кочани, со ЕМБГ 0111994493015 и број на индекс М177014, изјавувам под морална и кривична одговорност дека поднесениот магистерски труд под наслов „Европскиот јавен обвинител – значење, оправданост и неговата иднина“ претставува мој самостоен труд и истиот претставува резултат на самостојна научна работа спроведена во текот на истражувањето.

Согласен/а сум да ги сносам сите последици и одговорности кои произлегуваат од неовластеното користење на туѓ текст или плагијатство согласно важечките законски и подзаконски акти кои ги регулираат авторските и сродни права.

Место и датум: **Давател на изјава:**

_____,_____20___ година Антонио Стоилов

АПСТРАКТ

Европското јавно обвинителство е институција на Европската унија која се занимава со заштитата на финансиите на Унијата. Се формира со цел да се справи со најразличните измами кои го оштетуваат буџетот на Унијата поврзани со даноците, злоупотребата на фондовите и прекуграничните измами со ВАТ даноците од големи размери. Овој труд објаснува кое е значењето на Европскиот јавен обвинител со неговите надлежности, се даваат правните основи за неговото формирање и кои акти упатуваат кон формирањето и работењето на оваа институција практично кои акти ја уредуваат работата и надлежностите на Европскиот јавен обвинител и од каде извира неговиот легитимитет. Исто така се анализира неговата хиерархија и организациона поставеност како битен елемент при извршувањето на надлежностите. Задачата на овој труд исто така е да ја објасни оправданоста за формирањето и потребата од оваа институција, со тоа што ќе се анализираат различни модели на работа на Европскиот јавен обвинител, дали тој подобро би работел во склоп со друга институција на Унијата или пак самостојно, дали со широки овластувања или пак фокусот ќе биде само на одредени овластувања; Дали треба да функционира со силна децентрализација или пак неговото работење треба да се базира на централизирано ниво. Европското јавно обвинителство без разлика на моделот на работење има перспективна иднина, во многу наврати се докажува фактот од потребата од ваква институција. Статистиките јасно покажуваат за нужноста за креирање на ваква институција, најразличните измами со финансиите го остават буџетот со помалку средства од очекуваното, поради недоволната контрола и слаб интерес на државите да се спротивстават на овој тип криминал.

Клучни зборови: Европско јавно обвинителство, Европска унија,

ABSTRACT

The European Public Prosecutor's Office is an institution of the European Union that deals with the protection of the Union's finances. It is set up to deal with the various frauds that damage the Union's budget related to taxes, the misuse of funds and cross-border fraud with large-scale VAT taxes. This paper explains the importance of the European Public Prosecutor with his competencies, provides the legal basis for its establishment and which acts refer to the establishment and operation of this institution, practically which acts regulate the work and competencies of the European Public Prosecutor and where his legitimacy comes from. It also analyzes its hierarchy and organizational set-up as an important element in the performance of competencies. The task of this paper is also to explain the justification for the establishment and need of this institution, by analyzing different models of work of the European Public Prosecutor, whether he would work better with another institution of the Union or independently, whether with broad powers or the focus will be only on certain powers, Should it function with strong decentralization or should its operation be based on a centralized level. The European Public Prosecutor's Office, regardless of the model of operation, has a promising future, and in many cases the fact of the need for such an institution is proven. Statistics clearly show the need to create such an institution, various financial frauds leave the budget with less funds than expected, due to insufficient control and weak interest of states to oppose this type of crime.

Key words: Public Prosecutor, European Union.

СОДРЖИНА:

Список на кратенки

Изјава за оригиналност

Апстракт

Abstract

Содржина

Вовед 1

Клучни зборови 2

ГЛАВА I 3

1. Општ осврт кон Европската унија 3
   1.1. Поим за Европската унија 3
   1.2. Поим и карактеристики на правото на ЕУ.....4
   1.3. Цели и вредности на ЕУ.....7
2. Правосудство, основни права и внатрешни работи 9
3. Столбовите на Унијата и нејзината Унификација со Договорот од Лисабон 10

ГЛАВА II 13

1. Европски јавен обвинител.....13
   1.1. Поим и мисија 14
   1.2. Структура и карактеристики 18
   1.3. Правни основи.....
   1.4. Главни задачи на Европскиот јавен обвинител 22
   1.5. Заштита на граѓаните и заштита на личните податоци.....25

ГЛАВА III 27

1. Кон потребата за формирање на ЕЈО.....27
2. Статус на независност на ЕЈО.....33
3. Акти кои се однесуваат на ЕЈО 38
4. ЕЈО и неговата координација со Националното јавно обвинителство 39
5. Како ЕЈО ќе работи во пракса „Различни модели“.....41

5.1. ЕЈО како дел од ЕВРОПРАВДА.....41
5.1.1. ЕВРОПРАВДА да се формира како ЕЈО.....41
5.1.2. ЕЈО во структурата на ЕВРОПРАВДА.....42
5.1.3. Спојување на ЕЈО и ЕВРОПРАВДА.....42
5.2. ЕЈО како посебен ентитет.....42
5.2.1. Колегијално Европско јавно обвинителство.....43
5.2.2. Централизирано Европско јавно обвинителство.....43
5.2.3. Децентрализирано Европско Јавно Обвинителство..... 44

ГЛАВА IV.....48

1. Соработка со останатите институции 48
1.1. Евроџаст.....
1.2. Европол.....53
1.3. ОЛАФ.....55

ГЛАВА V.....59

1. Зошто формирањето на Европскиот јавен обвинител е од клучно значење (Оправданост).....59
2. Перспективите на Западен Балкан во поглед на Европскиот јавен обвинител...60
3. Иднината на ЕЈО и заклучоците.....64

Заклучок.....70

Користена литература 71

ВОВЕД

Проучувањето на правдата и на внатрешните работи на ЕУ нужно претпоставува запознавање со нејзиниот правен систем што го сочинуваат изворите на правото и механизмите на примената на правото на ЕУ, како и хармонизацијата на националните законодавства. Гледано од историска и временска перспектива, очигледно е дека развојот на Европската заедница и нејзиниот интегративен процес нераскинливо е поврзан со правниот систем, изворите и видовите на правото. Оттука, серијата основачки Договори претставуваат креатори на системот со кој се дефинира суштината на правото во целина.

Институцијата којашто ќе биде дел од изработката на овој труд е нова и затоа постои посебен интерес за истражување на новитетите коишто ги содржи оваа навистина битна институција на Европската унија. Интересот се јавува од фактот што Унијата навистина има потешкотии да воспостави контрола кога станува збор за измамите коишто го оштетуваат буџетот на Унијата од причина што Унијата досега немала таква институција која ќе се занимава со евентуалните измами и злоупотреби.

Затоа што станува збор за институција на ниво на Европската унија, овој труд ќе даде краток опис што значи Европската унија, како потекнува и нејзините договори за формирање на истата и договорите коишто го утврдуваат судскиот систем и системот на внатрешните работи, понатаму кривичното право и слично. Понатаму влегуваме во општиот пристап што означува Европското јавно обвинителство како дел на овој труд со неговите надлежности, мандат и хиерархија каде што потоа влегуваме во методолошкиот пристап на трудот, соработката со останатите институции и каква иднина ќе има оваа институција.

Првата глава се однесува на поимањето на Европската унија и нејзините карактеристики, што означува таа, кои се нејзините столбови и како се уредува управувањето со Унијата, кои се основните постулати на кои се заснова работењето како човековите права, владеењето на правото, еднаквоста, економска кохезија и стабилност и така натаму. Исто така ќе се даде опис на договорите кои ја уредуваат политиката на внатрешните работи и судството како извор каде потекнува формирањето на ЕЈО.

Во втората глава влегуваме во почетните објаснувања за Европскиот јавен обвинител, што означува и која улога ќе ја има со формирањето и карактеристиките.

Понатаму е објаснето организирањето на институцијата, неговата хиерархија и надлежности.

Во глава три спаѓа методологијата на овој труд, односно овде се објаснува целта на формирањето на институцијата, различните модели на функционирање, статус и акти за да дадеме одговор на тезата на трудот која е поставена и која има за задача да се објасни во трудот, а тоа е кое е значењето, оправданоста и неговата иднина на истата, и при утврдување на ова се земени предвид трудови на докажани домашни и странски автори од кривичната област кои се занимаваат исто така со Европското јавно обвинителство. Како дополнителна литература ќе се користат домашни и странски научни списанија и различни податочни информации достапни на базите на податоци на официјалните страници на европските институции и останати податоци. Како утврдена методологија на истражување на трудот се користи анализата на податоците.

Во глава четири се објаснува соработката на ЕЈО со останатите институции како битен фактор за оптималното работење на институцијата а тоа се ОЛАФ, Европол и Европравда. И во последната глава е опишана оправданоста на институцијата, зошто формирањето на оваа институција е од клучно значење за Унијата.

Европскиот јавен обвинител, скратено ЕЈО, е независен и децентрализиран обвинителски орган на Европската унија со овластување да истражува, процесуира и да дојде до правдата од сторени деликти како што се измамата и корупцијата против буџетот на Европската унија. Неговата уникатна моќ да извршува кривични процеси на ниво на Европската унија значи дека нашите пари коишто ги финансираме во Унијата, односно се инвестираат во буџетот на ЕУ, ќе бидат подобро заштитени.

Клучни зборови: ЕЈО, ЕУ.

Глава 1

1. ОПШТ ОСВРТ КОН ЕВРОПСКАТА УНИЈА

Европската интеграција е олицетворение на идејата за заедништво и заемно почитување на народите на Стариот Континент. Модерна Европа е создадена врз основа на највисоките демократски стандарди и постојаното движење во кое се остваруваат најразлични облици на политичка соработка во специфични институционални рамки. Европа е единствена и посебна по многу нешта и заслужува особено внимание и интерес во нејзиното проучување.

1.1. ПОИМ ЗА ЕВРОПСКАТА УНИЈА

Европа е старогрчко име за европскиот континент. Како политички термин најпрво се употребувал да означи дел од Старата Грција, а подоцна од Римјаните терминот се проширил со цел да ја опфати и Римската Империја, односно нејзиниот европски дел. Европските интеграционисти обично свој термин го употребуваат како замена за Европската унија и покрај фактот дека во Европската унија како организациона и институционална форма постојат европски држави кои не се членки на Унијата. Синтагмата Европа од Атлантикот до Урал се однесува на географска Европа, но неретко се расправа за тоа дали и Турција е дел од Европа.

Европската интеграција подразбира градење на единство меѓу европските народи. Во рамките на современата европска терминологија овој термин означува здружување на националните ресурси на државите членки и заедничко донесување одлуки засновани на висок степен на разбирање и заемно почитување. Процесот на одлучување се остварува низ различни процедури, со изразен интерактивен однос помеѓу институциите на Европската унија, пред сè нејзините највисоки управни органи и тела, парламентот, Советот на министри и комисијата. Денес, институционалната поставеност и функционалност на органите и телата во Европската унија, пред сè претставува висок израз на дефиниран стратешки концепт за остварување на постојана и цврста европска интеграција.

Повеќенационалната европска интеграција се остварува во дефинирани институционални облици:

- Европски заедници;
- Европска заедница за јаглен и челик;
- Европската заедница за атомска енергија и
- Европска унија[1].

1.2. ПОИМ И КАРАКТЕРИСТИКИ НА ПРАВОТО НА ЕУ

Проучувањето на правдата и на внатрешните работи на ЕУ нужно претпоставува запознавање со нејзиниот правен систем што го сочинуваат изворите на правото и механизмите на примената на правото на ЕУ, како и хармонизацијата на националните законодавства. Ова затоа што по својата дефиниција поимите правда и внатрешни работи подразбираат примена на правото од страна на судовите и другите органи**.** Изучувањето на правниот поредок на ЕУ е важно и поради тоа што таа, како нова и оригинерна заедница на државите и на граѓаните, е заснована врз правото и што претставува прв историски обид за супституирање на државното насилство со постулатите на правната држава и почитувањето на човековите права, како и на основните цивилизациски вредности на демократијата и на слободата на поединецот. Не само што е настаната со помош на правото, туку ЕУ ги реализира своите цели со помош на правото, а не со закана на политичка, на економска или на воена присилба, „со целосно почитување на суверености на државите членки и нивниот диверзитет“.[2]

Гледано од историска и временска перспектива, очигледно е дека развојот на Европската заедница и нејзиниот интегративен процес нераскинливо е поврзан со правниот систем, изворите и видовите на правото. Оттука, серијата основачки Договори претставуваат креатори на системот со кој се дефинира суштината на правото во целина. Во основа, валидноста на правниот систем зависи од Договорите, а валидноста на Договорите зависи од меѓународното право. Правото на Заедницата е потсистем на меѓународното право. Сепак, ако група на земји членки склучат Договори за уредување на односите во одредена област, меѓународното право во својата правна

[1] Сотировски Љупчо (2011) „Вовед во правото на Европската унија“ Правен факултет, Универзитет „Гоце Делчев“ Штип; Штип стр. 7, 10

[2] Камбовски Владо (2005) „Правда и внатрешни работи на Европската унија“ Правен факултет „Јустиниан Први“- Скопје; Скопје; стр. 79

рамка им дозволува да создадат нов правен систем којшто е самодоволен и издвоен од меѓународното право. Во праксата, вообичаените правила на меѓународното право не мораат секогаш да се применуваат во рамките на тој систем, па оттука следува дека Договорите на Заедницата и не мора секогаш да се толкуваат на начин на кој се толкуваат вообичаените меѓународни договори.

И покрај фактот дека Договорите на Заедницата според меѓународното право претставуваат договори, сепак тие имаат специфичен карактер. Оттука следува дека тоа се договори со кои се создава нова меѓународна организација од супранационален вид. По својата правна природа Договорите создаваат нов правен систем. Поради оваа причина договорите може да се сметаат за некој вид Устав, иако овој термин не треба да го доведе до прашање нивниот статус на меѓународни договори. При анализата на правото на заедницата според неговите извори, најзначајно е да се направи разграничување помеѓу формално создадено право и правото што не е формално создадено во некоја формална процедура. *Формално создаденото право* е креирано од некој орган на власта, а формално несоздаденото право е она право коешто не е создадено на овој начин. Формално создаденото право на заедницата може да биде утврдено од институција на Заедницата или од земјите членки. Помеѓу актите на институциите на заедницата и актите на земјите членки постои разграничување. Во овој контекст, значајно е да се потенцира дека Советот како најзначајна институција на Заедницата е составен од претставници на земјите членки, па така неговите акти се акти на Заедницата, а не акти на земјите членки. *Неформално создаденото право на Заедницата* се состои од таканаречените „Општи правни принципи – Common Law“ на заедницата, утврдени од страна на Европскиот суд. Овие принципи претставуваат значаен правен извор на Заедницата и играат значајна улога во нејзиниот правен систем. Меѓународните договори коишто се склучени со земји што не се членки на заедницата претставуваат уште еден дополнителен извор на правото на заедницата. По правило, меѓународните договори може да бидат склучени само од име на Заедницата, од заедницата во содејство со земјите членки, а во одредени случаи само од земјите членки. Овие договори се акти на земјите членки, или акти на Заедницата, па поради нивната специфична природа, препорачливо е да се разгледаат одделно. Друга поделба на правото на ЕУ е според изворите на правото. *Примарното право* го сочинуваат Договорите за основање на Европската економска заедница, Европската заедница за јаглен и челик, Европската заедница за атомска енергија, вклучувајќи ги и подоцнежните договори што ги дополнуваат (Единствениот европски акт, Договорот

од Мастрихт (Договор за ЕУ), Договорот од Амстердам, Договорот од Ница, Договорот од Лисабон и Уставот на Европската унија). *Секундароното право* се состои од меѓународни и автономни акти на институциите и телата на заедниците, дополнети со општите принципи признаени во правниот поредок на Европската заедница. Во корпусот на ова право влегуваат сите прописи што се носат врз основа на примарното право или пак материјали што се однесуваат на судски одлуки. Дискусијата околу изворите на правото на Заедниците се темели на оваа разлика, почнувајќи од рангот на различните типови на одредби. [3]

Односот помеѓу еднаквите одредби се уредува на настрана од тоа што се однесува до односот помеѓу еднаквите одредби на правото на Заедниците, важи принципот според којшто поновата одредба (Lex posterior) има предност врз постарата, а посебната одредба (Lex specialis) врз поопштата одредба.

Во секоја земја членка, правото на заедниците се применува заедно со применливите правила на националното право. Практично, врз таа базична аксиома, примената на правото на заедниците се потпира врз националното законодавство и толкувањето и примената на правото на Заедницата во националната судска практика. Какви такви, овие национални извори на правото, не претставуваат извори на правото на Заедниците, иако влијаат врз признавањето на општите национални принципи на правото на ЕЗ.

Во некои случаи, Судот на правдата и судот од прва инстанца мора да го применат националното право. Тоа се случува, на пример, во спорови изнесени пред судот на Заедниците врз основа на арбитражна клаузула (член 238 на Договорот за ЕЗ, во врска со договор уреден со правото на некоја земја членка. Во отсуство на изречно обраќање кон национално право, примената на правото на Заедниците би можело да побара неопходно повикување на правта на земјите членки, само во случај кога судовите на Заедниците, во правото на заедниците или во општите правни принципи со независно толкување не можеле да се изнајдат критериуми за утврдување на конкретната одредба.[4]

[3] Забелешка: Практиката на Судот на правдата и Судот од прва инстанца е посебен извор на правото на Заедницата и има важна улога во структурата на правниот поредок на ЕЗ, независно од тоа што задачите на двата суда се формално ограничени во толкувањето и примената на другите правни извори.

[4] Сотировски Љупчо (2011) „Вовед во правото на Европската унија“ Правен факултет, Универзитет „Гоце Делчев“ Штип; Штип стр. 72, 73

1.3. ЦЕЛИ И ВРЕДНОСТИ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА

Причините за формирањето на Европската унија се многу, досега видливи се придобивките кои ги уживаат членките на Унијата, почнувајќи од заедничкиот трговски пазар, неограничената слобода на движење на нејзините граѓани во границите на Унијата, креирањето на заедничките политики во формираните европски институции како што се Европскиот парламент, Советот и останати битни институции кои играат битна улога во одлучувачките процеси. Во оваа глава ќе се даде објаснување на најбитните цели и вредности на кои се заснова заедницата, мотивот за кој е формирана и за кој работи.

Како едни од основните цели на Унијата се следните:

- Промовирање на мир, свои вредности и добробит на нејзините граѓани, во таа смисла се дава одговор на оваа цел, а тоа е дека Унијата се формира за да се прекинат конфликтите коишто се застапени на европскиот континент.
- Осигурување на слободата, сигурноста и правдата без внатрешни граници, основните човекови слободи и права се основниот постулат на кој се потпира Европската унија.
- Одржлив развој кој се темели на урамнотежен општествен раст и стабилност на цената, високо конкурентно трговско општество со висока стапка на вработеност и напредок.
- Борба против социјалната исклученост и дискриминација.
- Промовирање на науката и технолошкиот напредок.
- Подобрување на економската, социјалната и територијалната кохезија и солидарност помеѓу државите членки на Унијата.
- Негување на богатата културна и јазична разноликост.
- Воспоставување на економска и монетарна унија со валута ЕВРО.

Државите членки ги делат вредностите во кои владее инклузивноста, толеранцијата, правдата, солидарноста и недискриминацијата. Овие вредности се составен дел од европскиот начин на живеење:

- Човековото достоинство е неповредливо. Тоа е во основата на темелните права кое мора да се почитува и заштити.

- Слобода, слободното движење им овозможува на граѓаните право на слободно движење и престој во Унијата. Индивидуалните слободи како што се почитување на приватниот живот и слободата на мислата, религијата, збирањето, изразувањето и информирањето се заштитени со Повелбата на Европската унија за основните права.
- Демократија, функционирањето на Европската унија се темели на претставничката демократија. Да се биде европски граѓанин се подразбира и уживање на политички права. Секој полнолетен граѓанин на Европската унија има право да се кандидира и да гласа на изборите за Европскиот парламент.
- Еднаквост, еднаквоста се однесува на еднакви права на сите граѓани пред законот.
- Владеење на правото, Европската унија се темели на владеењето на правото. Сè што прави Унијата се темели на договорите кои се доброволно и демократски донесени од страна на сите земји членки. Правото и правдата се темелат на независното правосудство. Државите членки ја имаат дадено надлежноста на Судот на Европската унија, чии пресуди треба да ги почитуваат сите.
- Човекови права, се заштитени со Повелбата на ЕУ за основните права. Ова вклучува право на слобода од дискриминација на база на пол, раса или етничка припадност, вера, инвалидитет, сексуална ориентација, право на заштита на личните податоци и право на пристап до правото.

Тоа се целите и вредностите, а воедно и темелите на Европската унија кои се содржани во Договорот од Лисабон и Повелбата на Европската унија за основните права.

За промовирање на мирот, демократијата и човековите права во Европа, на Европската унија во 2012 година ѝ е доделена Нобелова награда за мир.[5]

2. ЕУ И НЕЈЗИНОТО ПРАВОСУДСТВО, ОСНОВНИ ПРАВА И ВНАТРЕШНИ РАБОТИ

Граѓаните на Европската унија уживаат многу слободи и заштита, вклучувајќи лични, граѓански, политички, економски и социјални права, заштита на личните

[5] https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_en (пристапено на 25.11.2019)

податоци, антидискриминаторски закони и безгранично патување низ повеќето земји членки.

Сите граѓани на Европската унија ги уживаат истите фундаментални права базирани на вредностите на еднаквост, недискриминација, инклузија, човечки дигнитет, слобода и демократија. Овие вредности се зацврстени и заштитени со владеењето на правото, напишани во Европските спогодби и Повелбата за основните права. Граѓаните на ЕУ имаат право да живеат, работат, студираат и да склучуваат брак во други ЕУ.

Граѓаните имаат правна заштита во секоја земја членка, и прекршителите можат да бидат гонети преку границите и вратени, благодарение на Европската потерница за апсење. Правосудните власти соработуваат преку Европската правосудна кооперативна единица (ЕВРОЏАСТ) да воспостави правен систем каде што одлуките донесени во една земја да бидат признаени и имплементирани во било која друга земја членка на Европската унија.

Судот на Правдата на Европската унија се грижи правото на ЕУ да биде применето на истиот начин во сите ЕУ земји членки, и решава правни спорови помеѓу националните влади и европски институции. Во одредени услови, може исто така да се однесува за граѓаните, компаниите или организации да преземат дејствија против европска институција која можеби ги повредила нејзините права.

Европската унија работи за да ја подобри внатрешната безбедност преку соработка на полициските служби, граничната полиција и службите за граѓанска заштита и центри со справување со кризи. Ова вклучува преземање акција против организираниот криминал и помагање на националните полициски сили да работат подобро заедно преку Европската полициска канцеларија (ЕВРОПОЛ)

Земјите членки на Унијата исто така работат да ја подобрат кохерентната имиграциска политика. Земјите на ЕУ, исто така, работат на развивање на кохерентна политика за имиграција на ЕУ која ги користи можностите што ги нуди легалната имиграција, истовремено решавајќи ги предизвиците на нередовната имиграција. Во тек е работа за подобрување на безбедноста преку подобри контроли на надворешните граници, а истовремено би им се олеснило на оние што имаат право да влезат во ЕУ истото и да го направат.[6].

[6] https://europa.eu/european-union/topics/justice-home-affairs_en (пристапено на 25.11.2019)

3. СТОЛБОВИТЕ НА УНИЈАТА И НЕЈЗИНАТА УНИФИКАЦИЈА СО ДОГОВОРОТ ОД ЛИСАБОН

Трите столба на Европската унија стапија на сила од 1993 година. Оваа структура беше воведена со Договорот од Мастрихт на 1 ноември 1993 и беше отфрлен на 1 декември 2009 година со стапување на сила на Договорот од Лисабон кога Европската унија воспостави консолидирана правна основа. Договорот од Мастрихт ја креираше Европската унија како единствено тело од „три столба“. Столбовите што ги содржи Европската заедница, поддржуваат заедничка надворешна и безбедносна политика и соработка во правдата и внатрешните работи. Овие столбови се сметаат за креатори на политиките на Европската унија.

Првиот столб е најстариот и најактивниот ентитет на Унијата. Се состои од Европската заедница (претходно позната како Европска економска заедница (ЕЕЗ)). ЕЕЗ е основана со Договорот од Рим (1957). Исто така, во овој столб се наоѓаат Европската заедница за јаглен и челик (ЕЦСЦ) и Европската заедница за атомска енергија (ЕУРОАТОМ). Одговорностите на Европските заедници се однесуваат на основните економски иницијативи на Европската унија, вклучувајќи тесно поврзана социјална политика, регионална политика и политика на животната средина. Главните области на економската иницијатива се: царинска унија, единствен пазар, заедничка земјоделска политика, економска и монетарна унија и структурна политика.

Вториот столб, кој се однесува на заедничката надворешна и безбедносна политика, се заснова врз традицијата на лабава неформална соработка во надворешна политика, наречена Европска политичка соработка (ЕПС). Заедничката надворешна и безбедносна политика (ЦФСП) на Европската унија е координирана преку генералниот секретар на Советот на Европската унија. Генералниот секретар ја носи паралелната титула висок претставник за ЦФСП, функција којашто е најблизу до онаа на министерот за надворешни работи на ЕУ. Покрај тоа, од 2002 година постојат две специјализирани агенции кои се занимаваат со технички, научни и раководни задачи поврзани со ЦФСП.

Третиот столб, кој се однесува на правдата и внатрешните работи, во голема мерка беше нова област на иницијатива на ЕУ во времето на Договорот од Мастрихт.

Соработката во правдата и внатрешните работи се однесува на потребата од интеракција помеѓу полицијата, царината, имиграциските служби и министерствата за правда на земјите членки. Оваа иницијатива произлезе од Шенгенските договори од 1985 и 1990 година за да ја координира граничната политика, како резултат на поотворено движење на луѓето меѓу земјите членки на ЕУ.[7]

Во говорот пред конференцијата во Ница, Јошка Фишер, тогашен министер за надворешни работи на Германија, повика на поедноставување на Европската унија. Една од овие основни идеи беше да се укине структурата на столбот и да се замени со споен правен персоналитет за Унијата. Оваа идеја беше вклучена во Договорот од Лисабон кој стапи во сила на 1 декември 2009 година. Со стекнување на статус на правно лице, Унијата, на пример, може да биде дел од меѓународните договори. Договорот од Лисабон исто така наведува дека „Унијата ќе ја замени и ќе ја наследи Европската заедница“, со цел, откако ќе стапи во сила Договорот, ЕУ ќе го стекне правото на членство во Светската трговска организација (СТО), која ѝ припаѓаше на Европските столбови на заедниците.

Најпрвин, Лисабонскиот договор ја отстранува столбовата структура на Европската легислатива. Па така областите коишто претходно беа уредени со третиот столб, како што се правната помош во кривичните предмети и полициската соработка, ќе бидат сметани како ист вид правила како оние на единствениот пазар. Истовремено многу области од Правда и внатрешни работи, се пресметуваат од консултативната процедура со едногласност во Советот и консултирање со Европскиот парламент, во обична легислативна процедура со квалификувано мнозинство во Советот со целосна колегислатива на Европскиот парламент (поранешна процедура на заедничко одлучување). Тоа значи дека во однос на правната рамка и правните процедури – одлуките во повеќе области ќе бидат донесувани со принципот на квалификувано мнозинство.

Врз основа на ова според едногласноста во Советот е и креирањето на Европскиот јавен обвинител, односно Советот треба да донесе едногласна одлука по добивањето на одобрението, односно согласноста од Европскиот парламент според членот 86.[8]

[7] https://pages.uoregon.edu/euro410/eutoday/organizations.php?menu# (пристапено на 25.11.2019)
[8] Кошевалиска Олга (2011), „Предности и слабости во конституирањето на Европскиот јавен обвинител“ Научно списание „Правник“ бр. 233, стр. 3

Во однос на прашањето кој би имал право да поднесе иницијативи од областа на Правдата и внатрепните работи, во законодавството на ЕУ генерално правило е дека Европската комисија има право да се јави како предлагач на нови легислативни акти. Со договорот од Лисабон, се воведува новитетот којшто овозможува иницијативата да биде поднесена и од страна на една четвртина на членките на Европската унија, доколку предлогот е од областа на правна помош во кривична материја, полициска соработка и административна соработка. Овие реформи одат во насока на поголема отвореност и поголеми овластувања за Европравда.[9] Прв чекор би бил создавање на ЕЈО. Негова крајна цел е да се отстранат националните пречки за ефективно спроведување на законите. Во документот на Еврокомисијата, со кој беа обелоденети новите предлози стои: „Спроведувањето на правдата не смее да биде попречено од разликите во правните системи на земјите членки кои не можат да се оправдаат“.

ГЛАВА 2

1. ЕВРОПСКИ ЈАВЕН ОБВИНИТЕЛ

Европскиот јавен обвинител скратено ЕЈО е независен и децентрализиран обвинителски орган на Европската унија со овластување да истражува, процесуира и да дојде до правдата од сторени деликти како што се измамата и корупцијата против буџетот на Европската унија. Неговата уникатна моќ да извршува кривичнни процеси на ниво на Европската унија значи дека нашите пари коишто ги финансираме во Унијата, односно се инвестираат во буџетот на ЕУ, ќе бидат подобро заштитени.

Средствата коишто се наменети за подобрување на стандардот на граѓаните на Унијата, секогаш биле мета на криминалци и измамници. Секоја година, транс граничните измами со ВАТ даноците чинат штети од околу 50 билиони евра на буџетите на членките на Европската унија и на Европската унија исто така. Во 2017 година земјите членки имале пријавено коруптивни нерегуларности во висина околу 500 милиони евра.[10] Овие прекршоци недоволно се истражуваат и понатаму гонат на

[9] Европравда (EUROJUST): Претставува постоечко тело засновано на необразувачка судска соработка на ниво на ЕУ.

[10] Податочен извор: http://www.ejtn.eu/Documents/About%20EJTN/Criminal%20Justice%202019/CR201909_Thessloniki/DG%20JUSTICE_EPPO_Brochure.pdf преземено на 20.12.2019 година, (Брошура за заштита на даночните обврзници од измама и корупција, Канцеларијата на ЕЈО)

национално ниво, ова се должи на недоволни правни и извршни инструменти коишто им стојат на располагање поединечно на членките или пак недоволното приоритизирање и заштита на ваквиот тип криминалитет. Исто така треба да се напомене дека прекуграничните предмети се исто така многу тешки за истражување и изостануваат поради слабата правна соработка помеѓу државите. Многу сериозни предмети од групата на измами и корупција остануваат непроверени или пак процесуирани, па со тоа создаваат чувство на неказнивост.

Координиран и набљудуван од централно ниво, ЕЈО истрагите ќе ги спроведува на територијата на Европската унија и предметите ќе бидат изведени пред националните судови. Формиран според Регулативата 2017/1939 на Европската унија од 12 октомври 2017 година, ЕЈО ќе биде првата супранационална јавно-обвинителска институција со надлежност да врши истраги и гонење на ваков тип криминал. ЕЈО се очекува да започне со работа кон крајот на 2020-та година.

Поглавјето 86 од Договорот од Лисабон го отвора формирањето на ЕЈО, нов орган на Унијата која ја промени играта во заштитата на овој тип криминалитет помеѓу земјите членки на Унијата. Користејќи ги системите за размена на информации во сегашно време, ЕЈО ќе го зајакне европскиот финансиски интерес, ќе ги пополнува празнините во правната соработка коишто не се заштитени со постоечките Европски тела (ЕВРОЏАСТ) или од страна на ОЛАФ и ќе обезбеди ефективно и еквивалентно истражување и гонење, вклучувајќи ги сите земји членки на Унијата.

1.1. ПОИМ И МИСИЈА

Во април 2017 година, 16 земји членки се согласија да работат многу потесно за да можат да се справат подобро со измамите на ниво на ЕУ. Тие се согласија да го основаат Европскиот јавен обвинител, користејќи ја процедурата за подобрена соработка. Подоцна, повеќе земји членки на Унијата донесоа одлука да се придружат во напорите да го заштитат буџетот на ЕУ од измами и корупција, а сега сочинуваат 22 земји членки учеснички во процесите. Кога ќе започне со работа, ЕЈО ќе ја има моќта да истражува и гони криминал којшто го засега Европскиот буџет како што е:

- измама;
- корупција;
- перење пари;

- прекугранична измама со ДДВ на ЕУ.

Мисијата на ЕЈО е да ја спречи корупцијата со европските финансии и ќе ја има моќта да истражува и да ги гони сите прекршоци коишто се сметаат дека ги повредуваат финансиските интереси на Унијата. ЕЈО ќе презема прекугранични дејствија кога ќе утврди дека постои измама во вредност од над 10.000 евра, или пак прекугранични даночни измами што вклучува штета на сметка на буџетот од 10 милиони евра.[11] ЕЈО ќе работи рамо до рамо со националните судски власти. Исто така потесно ќе работи со останатите органи како што се ЕВРОЏАСТ и ЕВРОПОЛ.

ЕЈО може да ги гони и да ги изведе осомничените сторители на вакви деликти пред суд, во 22 земји членки на ЕУ. Земјите членки што не учествуваат, може да одлучат да пристапат во ЕЈО во која било фаза. Независноста на ЕЈО е главниот постулат на овој проект. Од моментот кога се назначени, главниот ЕЈО и сите останати обвинители се заштитени од било какви несоодветни влијанија на европско или национално ниво (како на пример, политичкото вмешување во гонењето). Иако целосно самостоен орган, ЕЈО останува да дава сметка за неговата работа пред Европскиот парламент, Советот и Комисијата за неговите генерални активности без навлегување во приватноста на индивидуалните предмети. При работата на ЕЈО таа се води врз принципите на: правичност, пропорционалност, непристрасност и еднаквост кон осомничените или обвинетите лица и при прибавувањето на докази треба да се имаат предвид сите докази, без разлика дали одат во полза или против обвинетите странки.

Фокусот на мандатот ќе се базира на заштитата на финансискиот интерес на Европската унија, т.н. ПИФ прекршоци, дефинирано според Директивата на Европската унија 2017/1371.[12]

Измами во врска со приходите и расходите, ВАТ измамите каде што се инволвирани две или повеќе земји членки и чинат повеќе од 10 милиони евра, перењето на пари коишто се добиени од ЕУ, пасивната и активната корупција или злоупотреба која ќе влијае врз финансиските интереси на Унијата и вклучување во криминална организација чијшто фокус на активности на организацијата се базирани на криминали поврзани со Европскиот буџет.

[11] Податочен извор: https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eppo/ преземено на 20.12.2019 година
[12] Податочен извор: http://www.ejtn.eu/Documents/About%20EJTN/Criminal%20Justice%202019/CR201909_Thessloniki/DG%20JUSTICE_EPPO_Brochure.pdf преземено на 20.12.2019

Овие криминогени активности имаат директен импакт во секојдневието на луѓето, со тоа се додава дополнителна несигурност кај нив, што придонесува штета кон бизнис-заедницата и најпосле ја доведува до прашање кредибилноста на Унијата воопшто.

ЕЈО исто така има и помошна надлежност, можноста да се истражуваат и гонат други нелегални активности коишто се нераскинливо поврзани со ПИФ прекршоците. Ова вклучува прекршоци кои се строго насочени кон обезбедување на материјални или правни средства за сторено кривично дело ПИФ (на пр. фалсификување) или да се обезбеди профит или производ од сторен прекршок за ПИФ, под услов помошниот прекршок да е помалку сериозен, од гледна точка на санкции, отколку за ПИФ прекршок. Ако е посериозно, тој ќе остане, како по правило, во надлежност на националните органи за гонење. ЕЈО, исто така, ќе се воздржи од остварување на својата надлежност кога штетата на буџетот на Унијата не ја надминува штетата предизвикана на друга жртва (на пр. буџетите на земјите-членки). Иако е обврзан да гони широк спектар на прекршоци, ЕЈО ќе ги приоретизира предметите кои паѓаат во негова надлежност, според општите критериуми (ова ќе биде неговата истражувачка полиса). Покрај тоа, може да одлучи и да не преземе или да пренесе на националните власти прекршочни предмети коишто се под 100.,000 евра, поради степенот на сериозноста на делото или комплексноста на постапките, не се јавува потреба да се истражува или гони случајот на ниво на Европската унија.

Кривични дела истражувани од страна на ЕЈО

ЕЈО може да истражува секаков тип измама вклучувајќи ги ЕУ фондовите, како на пример, може да ги истражува измамите со регионалните фондови, заедничките фондови за земјоделска политика и така натаму. Ова ги вклучува и злоупотребите во тендерските постапки. ЕЈО исто така е во можност да истражува и комплексни ВАТ даночни случаи со измама (ВАТ рингишпил).

ВАТ рингишпилот е комплексна даночна измама којашто се јавува на ниво на Унијата, се карактеризира така што: Се основа фирма доставувач којашто е формирана во Земја членка 1, потоа компанија за врска ги доставува стоките коишто се ослободени од ВАТ на друг ентитет којшто се основа во Земја членка 2, т.н. трговец што исчезнува. Овој трговец понатаму ги користи предностите на ВАТ ослободувањата при интерзаедничките снабдувања на добра и ги препродава по многу конкурентна цена, истата стока на домашниот на земјата членка 2. Конкурентната цена

е возможна затоа што без разлика што трговецот си наплатува ВАТ од купувачот, сепак тој не ги декларира тие оданочувања кон даночните власти, со што ги зголемува маргините за профитирање. Понатаму трговецот што исчезнува, прекинува со својата работа и не постои, со што го прави оданочувањето да биде невозможно во земјата каде што стоките или услугите се користени, односно консумирани. Овој ист тип трансакции може да биде повторен во кружен или т.н. „рингишпил“ начин.[13] **ЕЈО се справува** на начин што има мандат, сила и ресурси да ја надокнади извршната празнина кај земјите членки за да се справи со криминалот против буџетот на ЕУ, исто така може да сподели или да спореди информации во однос на меѓуграничните предмети со други тела на Унијата и национални власти и може да добива информации, по обврска од земјите поврзани со меѓу граничните ВАТ измами што би можело да направи штета на буџетот на ЕУ во вредност над 10 милиони евра.

Тендерските постапки често се многу технички и може да бидат разрушени при стекнување пристап до доверливи информации за да создаде поволни услови во полза на еден конкурент. Во вакви случаи може да биде многу тешко за националните власти да детектираат и истражат било какви предупредувања за можни измами. **ЕЈО** ги комбинира техничките експертизи од високоспецијализирани институции и клучни партнери, го има капацитетот да изврши меѓугранично истражување на територија на повеќе земји членки учеснички и користи поедноставени процедури идентични на оние кои се достапни на националните обвинители.

ПИФ Директива

Од 6 јули 2019 година, земјите членки треба да имаат Директива (ЕУ) 2017/1371 за борба против измама на финансиските интереси на Унијата преку кривично право транспонирано во нивните национални закони (ПИФ). Новите правила ќе го зголемат нивото на заштита на буџетот на ЕУ преку усогласување на дефинициите, санкциите и роковите за ограничување на кривични дела кои влијаат врз финансиските интереси на Унијата. Директивата, не само што е суштински инструмент за усогласување на кривичното право на земјите членки во областа на кривични дела против буџетот на

[13] VAT carousel fraud

Унијата, туку исто така ја поставува основата за идното Европско јавно обвинителство, кое ќе ги испита, гони и спроведува прекршоците во пракса.[14]

1.2. СТРУКТУРА И КАРАКТЕРИСТИКИ

Во моментот се формира канцеларијата на Европското јавно обвинителство, со цел да стапи во функција на крајот на 2020 година. Седиштето на Европското јавно обвинителство ќе биде во Луксембург. ЕЈО ќе работи како една канцеларија помеѓу сите земји членки учеснички и ќе ги комбинира европските и националните напори за спроведување на законот во еден унифициран, лесен и ефикасен пристап. Канцеларијата на ЕЈО ќе се состои од две нивоа: централно и национално ниво. Централното ниво ќе се состои од Главен европски обвинител, двајца негови заменици, 22 Европски обвинители (по еден од земјите учеснички на Европската унија), од кои двајца ќе бидат заменици на Главниот европски јавен обвинител и административен директор. Децентрализираното ниво ќе се состои од Европски делегирани обвинители кои ќе бидат лоцирани во земјите учеснички на Европската унија. Централното ниво ќе ги надгледува истрагите и гонењата спроведени на национално ниво. Како правило, Делегираните европски обвинители ќе бидат оние коишто ќе ги спроведат истрагите и гонењето во нивната европска држава. Правата на осомничените и обвинетите лица ќе бидат загарантирани со сеопфатни процедури за заштита врз основа на постојното законодавство на ЕУ и националното ниво. Европското јавно обвинителство ќе се осигури при обавувањето на активностите да ги почитува правата загарантирани со Повелбата за основни права на ЕУ, вклучувајќи го и правото на фер судење и правото на одбрана. Постапките на Европското јавно обвинителство ќе бидат предмет на судски преглед од страна на националните судови. Европскиот суд на правдата – по

[14] https://ec.europa.eu/info/law/cross-border-cases/judicial-cooperation/networks-and-bodies-supporting-judicial-cooperation/european-public-prosecutors-office_en#pif-directive (ПИФ Директива) преземено на 20.12.2019

прелиминарни пресуди – има преостанати овластувања за да обезбеди доследна примена на правото на ЕУ.[15] Структурата на ЕЈО може исто така да се опише и како **двоглава структура**: **Стратегиското ниво** се состои од: **Шеф на Европското јавно обвинителство** должен за менаџирање на ЕЈО и организирање на неговата работа, **Колегиум на обвинители** должни за донесувањето на стратешки одлуки. **Оперативното ниво** ќе вклучува: **Европски делегирани обвинители** задолжени за управување со кривичните истраги и извршувања и **Постојани комори** коишто ќе вршат мониторинг и управуваат со истрагите и ќе донесуваат оперативни одлуки.

Европската комисија ќе постави датум за отпочнување со работа на ЕЈО кога ќе бидат исполнети сите услови за формирање на истата. Ова ќе биде базирано врз основа на предлогот од Шефот на Европското јавно обвинителство. ЕЈО би требало да отпочне со работата кон крајот на 2020 година така што фазата на нагодување на оваа функција се очекува да важи од две до три години. Од усвојувањето на Регулативата за ЕЈО, ЕК регуларно ги брифира министрите за Правда за основањето на институцијата.

Европската комисија веќе има преземено неколку чекори во врска со формирањето на институцијата вклучувајќи:

- назначување на привремен Административен директор;
- избор на Шеф на Европското јавно обвинителство;
- избор на Европски обвинители;
- креирање на буџетот на ЕЈО.

Европската комисија го потврди предлогот за формирање на Канцеларијата на ЕЈО уште од 2013 година. Со цел да биде усвоен, Европскиот совет треба едногласно да се согласи и да ја добие потврдата од Европскиот парламент. После повеќе од три години преговори, Советот не успеа да донесе едногласна согласност на предлогот. Отсуството на едногласност беше регистрирано од Советот во февруари 2017 година и го потврди Европскиот совет следниот месец. Под ваква ситуација, група од најмалку 9 земји членки преземаат активности за подобрена соработка, во согласност со Договорите на Европската унија. Оваа засилена соработка на ЕЈО е покрената во април 2017 година. Два месеци подоцна, земјите членки учеснички се согласуваат на Регулативата на 8 јуни 2017 година. Парламентот ја дава неговата соласност на 5

[15] https://ec.europa.eu/info/law/cross-border-cases/judicial-cooperation/networks-and-bodies-supporting-judicial-cooperation/european-public-prosecutors-office_en#structureandcharacteristicsoftheeppo (Структура и карактеристики на ЕЈО) преземено на 20.12.2019

октомври 2017 година. Понатаму Европскиот совет ја усвојува регулативата за ЕЈО на 12 октомври, којашто влезе на сила на 20 ноември 2017 година.[16]

1.3. ПРАВНИ ОСНОВИ

Во 2013 година, Европската комисија поднесе предлог за основање на Европското јавно обвинителство. Правната основа и правилата за воспоставување на ЕЈО се утврдени во член 86 од Договорот за функционирање на ЕУ (ТФЕУ). Според оваа одредба, предложената регулатива треба да се донесе во согласност со посебна законодавна постапка: Советот треба да ја донесе едногласно, откако ќе добие согласност од Европскиот парламент. Ако не се постигне едногласност во Советот, Договорите предвидуваат дека група од најмалку девет земји членки може да преземат пакет со засилена соработка. Членот 86 исто така предвидува дека Европскиот совет може да донесе одлука со која ги прошируваат надлежностите на ЕЈО за да се преземаат и вклучат сериозни криминали со прекугранична димензија.

Европскиот парламент го следеше одблиску предметот за ЕЈО и усвои два привремени извештаи на предложената регулатива, во 2014 година и во 2015, повика за основање силно и независно Европско јавно обвинителство. Во октомври 2016 година, Европскиот парламент се осврна на исходот од дебатите коишто се водеа во Советот во законодавна резолуција. Го задолжи Советот да обезбеди јасен сет на надлежности и постапки за ЕЈО, базирана на тогаш предложената директива за борбата против измами против буџетот на Унијата и нејзините финансиски интереси коишто се однесуваат на кривичното право (ПИФ Директива). Парламентот истакна дека директивата треба да ги опфати ВАТ даночните измами и дека ЕЈО треба да ја има приоритетната надлежност за прекршоците. Покрај тоа, Парламентот ја повика Европската комисија за да обезбеди прилагодени проценки за буџетските импликации на колегијалната структура обезбедена од Советот на Европската унија и резултатите од „Вежбата за

[16] https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eppo/ (ЕС, ЕЈО политика) преземено на 20.12.2019 година.

проценка на реалноста“. Парламентот потсети дека овие информации може да влијаат врз нејзината конечна одлука за предметот на ЕЈО.

Напредокот на преговорите во Советот беа многу бавни. Во февруари 2017, Советот го забележа отсуството на едногласност во поддршката на предлогот. Во април 2017, 16 земји членки ги известија трите институции (ЕС, ЕК, ЕП) во нивната намера да постават засилена соработка, во корелација со поглавјето 86 од ТФЕУ[17]. Понатаму уште 4 земји членки се придружија. На 8 јуни 2017 година, инволвираните земји членки постигнаа договор за регулативата, додека во јули 2017 година, ПИФ Директивата беше усвоена. На 5 октомври 2017 година, Парламентот го одобри текстот којшто беше прифатен од 20-те земји членки, и Советот ја усвои Регулативата за ЕЈО на 12 октомври 2017 година. Регулативата на Советот (ЕУ) 2017/1939 за имплементирање и спроведување на засилената соработка кон воспоставувањето на ЕЈО стапи на сила на 20 ноември 2017 година. Оттогаш уште две земји членки се приклучија кон засилената соработка (Европската комисија го потврди нивното учество во август 2018 година). При крајот на октомври 2019, само 5 земји членки не се приклучија кон ЕЈО, а тоа се: Шведска, Унгарија, Полска и Данска. Според рециталот 9 од Регулативата 2017/1939, тие може да се приклучат во било кое време.

ЕЈО ќе работи како единствена канцеларија со децентрализирана структура организирана на две нивоа. Централната канцеларија ќе биде составена од Европскиот главен обвинител, колеџот (со еден европски обвинител по земја членка учесничка), постојаните комори и административниот директор и ќе биде со седиште во Луксембург. Децентрализираното ниво ќе се состои од Европски делегирани обвинители сместени во земјите членки и со двојна улога, кои ќе дејствуваат во име на ЕЈО и ќе остварат функции како национални обвинители. ЕЈО ќе ги гони извршителите на ПИФ прекршоците и сродни прекршоци коишто се нераскинливо поврзани со нив. Во согласност со барањето од страна на Парламентот, неговата надлежност ќе опфати прекугранична измама во врска со ВАТ (ако само штетата е најмалку 10 милиони евра).

Целта на Европската комисија беше да го стави во функција ЕЈО до крајот на 2020 година. Како и да е, процедурите за селекција на Шефот на ЕЈО започнаа во 2018, со забележани задоцнувања, во поглед на несогласување помеѓу Европскиот парламент и Советот во врска со преферираниот кандидат (Парламентот гласаше за романскиот

[17] Појаснување: ТФЕУ Treaty of the functioning of the European Union (Договор за функционирањето на Европската унија),

кандидат Лаура Кодрута Ковеси (Laura Codruta Kovesi), додека Советот го избра францускиот кандидат Жан-Франсоа Бонерт (Jean- Francois Bohnert). По шест месеци неизвесност, Советот одлучи во септември 2019 година да се вклопи со позициите на Европскиот парламент во поддршката на романскиот кандидат Ковеси. На 14 октомври 2019 година, Советот формално ја усвои одлуката да ја назначи Лаура Кодрута Ковеси за Европски шеф на Европското јавно обвинителство. Следејќи го нејзиното потврдување од страна на Парламентот на 16 октомври 2019 (на конференцијата на Претседатели), госпоѓата Ковеси го започна нејзиниот мандат, кој се одржува за 7 години без обновување.

Во септември 2018 година, Комисијата издаде соопштение за „иницијативата за проширување на надлежностите на ЕЈО за прекугранични терористички дела“ (можност предвидена со член 86(4) од ТФЕУ). Како проширување на надлежностите на ЕЈО ќе подвлече промени на Договорот, иницијативата за можно усвојување на одлуката на Европскиот совет изменувајќи го поглавјето 86, став 1 и 2 од ТФЕУ е анексирано во комуникацијата. За да се усвои ваква одлука, Европскиот совет треба да делува едногласно по добивањето на согласноста од страна на Европскиот парламент и по консултирањето на Комисијата. Исто така треба да биде нотирано дека „едногласноста“ на сите земји членки на ЕУ е задолжителна, не само тие што се учеснички на зајакнатата соработка. Доколку Европскиот совет ја усвои одлуката за измени и дополнувања на Поглавјето 86 од ТФЕУ, Европската комисија ќе упати законодавен предлог за измена на Регулативата (ЕУ) 2017/1939 земајќи го предвид проширениот мандат на ЕЈО и ќе ги обезбеди неопходните прилагодувања. Покрај дополнителните промени поврзани со материјалната надлежност на ЕЈО, продолжувањето на мандатот за дела од терористички злосторства би имало влијание врз неговиот буџет и вработените. Во својата комуникација, Комисијата го повикува Европскиот совет да ја донесе оваа иницијатива, заедно со Европскиот парламент. Европскиот совет, во своите заклучоци од 18 октомври 2018 година, изјави дека „треба да се испита иницијативата на Комисијата за проширување на надлежностите на Европското јавно обвинителство за прекугранични терористички злосторства“.[18]

[18]https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-area-of-justice-and-fundamental-rights/file-european-public-prosecutor-s-office преземено на 20.12.2019 година. (Легислативен воз, Област на правда и основни права, Европски јавен обвинител) Барбара Матера, Новинарски портал на Европскиот парламент

1.4. **ГЛАВНИ ЗАДАЧИ НА ЕВРОПСКИОТ ЈАВЕН ОБВИНИТЕЛ**

За да може ефикасно да истражува и да гони извршители на прекршоци и кривични дела, ЕЈО мора да биде целосно информиран за било какви факти коишто може да претставуваат дело коешто паѓа под негова надлежност и мандат. До крај, националните надлежни власти, исто така и сите институции, тела, канцеларии и агенции на Унијата треба, без било какво одложување, да известуваат на ЕЈО било какво криминално однесување коешто спаѓа под негова надлежност. Овие надлежни субјекти веќе можат да ги искористат известувањата во соодветни места на национално ниво, или ОЛАФ[19] на ниво на Европската унија, сè додека ЕЈО ги добива структурните информации како што се бара во Регулативата на ЕЈО. ЕЈО исто така може да собира информации за да креира предмет од други извори или на проактивен начин, како што се класичните вести, приватни субјекти или свиркачи. Свиркачите треба да бидат заштитени во склоп со неодамна договорената ЕУ Директива за заштита на свиркачите и не треба да бидат застрашувани дека ќе постои одмазда.

Откако предметот ќе биде креиран од страна на Делегираниот национален јавен обвинител или под инструкции од Постојаната комора, по правило би било иницирано од страна на Националниот јавен обвинител од земјата членка од каде што фокусот на криминалитетот потекнува, како на пример, од каде што во почетокот прекршокот се јавил. Во одредени оправдувачки ситуации, Национален обвинител од друга земја членка може да биде назначен да го води предметот, во случаи каде сторителот има живеалиште или државјанство на таа земја членка, или каде што основната финансиска штета настанала. Откако ќе биде назначен, надлежниот Национален обвинител ќе

[19] Појаснување: ОЛАФ Европска антикорупциска канцеларија OLAF - European Anti- Fraud Office

нарача истражувачки мерки по своја проценка или ќе даде инструкции на надлежните национални власти што да прават. Додека ЕЈО ќе ги донесе предметите до надлежните национални судови во склоп со применливото национално право и со Регулативата на ЕЈО, организацијата на внатрешната работа на ЕЈО ќе биде управувана од внатрешните правилници на процедурите, коишто ќе бидат усвоени со Колеџот.

Истражувањата извршени од страна на Националните обвинители ќе бидат надгледувани, во име на Постојаната комора, од Европски јавен обвинител од истата земја членка, како и Националниот јавен обвинител. Овој супервизорски Европски обвинител има проширено знаење на јазикот и правниот систем на односната земја членка и затоа е најсоодветен да може да биде длабоко инволвиран во процедурите и ќе биде во постојан дијалог со Националниот обвинител. Преку супервизорскиот Европски јавен обвинител, Постојаната комора исто така може да дава инструкции на Националниот обвинител којшто управува. Како дополнување на мерките коишто веќе се на располагање во согласност на Националното право, управувачкиот Национален обвинител (во предмети коишто вклучуваат дела коишто се казниви со максимална казна од најмалку 4 години затворска казна) има право да нареди или побара сет на истражувачки мерки, кои се достапни според националното право и/или потребни од страна на Регулативата на ЕЈО. Вторите вклучуваат претреси, нарачки за произведување на докази, замрзнување на приноси од криминал, комуникациски пресретнувања и следење на контролирани испораки. Во прекуграничните предмети, и без проценка на добивање на претходно правно одобрение ако е потребно, истражните мерки може да бидат назначени од управувачкиот Национален обвинител на асистирачкиот Национален обвинител на друга земја членка без да постои потреба да се направи користење на било кои актуелни инструменти на заедничко препознавање или заедничка асистенција. Ова е најбитно за да се овозможи ЕЈО да функционира како единствен истражителски орган на ниво на ЕУ во прекуграничните предмети. Како исклучок од овој специјален режим предавањето на субјектот побарано од Националниот обвинител на друга земја членка ќе биде изведено со класичните процедури на Европската потерница.

Под специфични услови ,,предмет може да биде реалоциран на друг Национален обвинител од истата земја членка. Во исклучителни ситуации и по одобрувањето на надлежноста на постојаната комора, Европскиот јавен обвинител може исто така да управува со истрагата лично во неговата држава од каде потекнува,

имајќи ги предвид моќта, одговорноста и облигациите на Националниот јавен обвинител.

Откако фазата на истражувањето ќе биде завршена, Постојаната комора ќе одлучи, врз база на драфт одлуката предложена од управувачкиот Национален обвинител, дали да гони по предметот пред националните судови или да предвиди препораки во предметот, да откаже или да постави поедноставена постапка за гонење. Предмет може да биде затворен од страна на Постојаната комора пред главната расправа, по предлогот од страна на управувачкиот национален обвинител, кога неговото гонење станува невозможно поради недостаток на докази, акт кој лимитира, ne bis in idem, амнестија или имунитет итн., без претпоставка дека постои можна понатамошна истрага додека не се појават нови факти. Основите за отфрлање се ограничени со оние експлицитно што се предвидени во Регулативата за ЕЈО.

Штом ќе биде донесен на судење пред надлежен национален суд, со предметот ќе се занимава Националниот јавен обвинител, со целосно почитување на Националните закони и право и во согласност со Регулативата на ЕЈО. Во земјите членки коишто имаат систем на поедноставени процедури на место, како што се трансакциите, се врши примена на Националното право.[20]

1.5. ЗАШТИТА НА ГРАЃАНИТЕ И ЗАШТИТА НА ЛИЧНИТЕ ПОДАТОЦИ

Во интерес на сите граѓани, Регулативата на ЕЈО вклучува неколку заштити во однос на осомничените лица, сведоци и жртви и со цел на обезбедување на правичност и усогласување со правото на ЕУ, можност на правно разгледување на неговите истраги.

ЕЈО ќе биде предмет на повеќеслојни гаранции. Прво, како и кај другите тела на Европската унија, обврзан е целосно да ја почитува повелбата за основните права на Европската унија, подетално правото на правично судење, право на одбрана и презумција на невиност (поглавје 47 и 48 од ECFR) исто така и ne bis in idem принципот (поглавје 50 од ECFR). Второ, ЕЈО ќе треба да ја почитува заштитата

20 http://www.ejtn.eu/Documents/About%20EJTN/Criminal%20Justice%202019/CR201909_Thessloniki/DG%20JUSTICE_EPPO_Brochure.pdf преземено на 21.12.2019 година. Брошура за „Заштита на плаќачите на данок против измамите и корупцијата“ Како ЕЈО работи? стр 6.7 „Protecting taxpayers against fraud and corruption“ How does the EPPO work?

пропишана од страна на ЕУ Директивите коишто се веќе усвоени во полето на процесните права (имплементирани во националното право) што веќе покрива бројни важни теми. Секој осомничен или обвинета особа исто така ќе ги има бенефитите од било кои можни дополнителни гаранции добиени од националното законодавство на земјата членка каде што истрагата се одржува.

Како и секој друг обвинителен орган, ЕЈО ќе биде предмет на судско набљудување што ќе се случи пред националните судови на земјата членка каде што активностите на ЕЈО се одвиваат. Додатно, Судот на правдата на Европската унија ќе може да даде прелиминарни правила што се однесуваат на прашања од валидноста на процесните дејствија на ЕЈО направени пред било кој национален суд, толкувањето или валидноста на одредбите на Европското право, вклучувајќи ја и Регулативата на ЕЈО и толкувањето на одредбите на Регулативите кои ги засегаат материјалните надлежности на ЕЈО или остварување на таква надлежност во врска со можен конфликт што може да се појави со националните власти.

Посебно внимание е дадено на заштита на личните податоци кои ЕЈО ги процесуира преку нејзиниот Менаџментски систем на предмети или ќе ги трансферира на други оддели. Податоците ќе бидат заштитени во согласност со законодавството на ЕУ што е на сила. Европскиот Супервизор за заштита на податоците[21] ќе биде должен да дава совети на ЕЈО и мониторирање на неговото почитување на правилата за заштита на податоци.[22]

Процесни права на ЕУ заштитени од страна на ЕЈО:

- Право на толкувач и преведувач како што е предвидено во Директивата 2010/64/ЕУ;
- Право на информираност и достапност во увидот на предметите предвидени во Директивата 2012/13/ЕУ;
- Право на адвокат и право на комуницирање со него и можност за информирање на трети лица за настан на апсење, предвидено во Директивата 2013/48/ЕУ;
- Право на бранење со молчење и право на презумпција на невиност како што е предвидено со Директивата (ЕУ) 2016/373;
- Право на правна помош добиено со Директивата (ЕУ) 2016/1919.[23]

[21] The European Data Protection Supervisor (EDPS) Европски Супервизор за заштита на податоците.
[22] Ibid, преземено на 22.02.2019 година. Брошура за „Заштита на плаќачите на данок против измамите и корупцијата“ Заштитување на граѓаните стр. 9 „Protecting taxpayers against fraud and corruption“ Safeguarding citizens
[23] Ibid,

ГЛАВА 3

1. КОН ПОТРЕБАТА ЗА ФОРМИРАЊЕ НА ЕВРОПСКИОТ ЈАВЕН ОБВИНИТЕЛ

Во оваа глава ќе се содржи методологијата на овој труд, каде што ќе се направи истражување и ќе се даде одговор на хипотезата за значењето, оправданоста и перспективите, односно на иднината на институцијата Европски јавен обвинител. Како методолошки инструменти за остварување на целта на истражувањето на овој труд ќе се користи методот на анализа на податоци. Мнозинството на информации коишто ќе бидат земени за истражување се од литература, претежно странска, која се занимава со изучувањето, анализирањето и објаснувањето на оваа тема, европски публикации и документи, анализирање на акти на Унијата и други информативни извори при пристапување на интернет, а се однесува на оваа тематика и е од значење на овој труд и неговото истражување и постигнување на неговата цел.

Формирањето предвидува креирање на независен, децентрализиран и интегриран орган на прогон за да ефективно се бори против криминалот којшто го засегаат финансиските интереси на Унијата. Овој нов пристап, кој е базиран кај договорот од Лисабон, ќе конституира големо унапредување во полето на Европското кривично право и ќе ја донесе очекуваната додадена вредност и кохеренција во заштитата на финансиските интереси на Унијата.

Историски гледано, првите активности на идејата за ЕЈО се уште од 1989 година кога Судот на правдата зема став дека земјите членки имаат обврска за заштита на финансиските интереси на Унијата исто како што ги заштитуваат сопствените интереси. Уште при првите зачетоци на идејата за ЕЈО, е утврдено дека овој орган, ако се конституира, ќе ги штити финансиските интереси на Унијата. Меѓутоа официјално, ЕЈО е орган кој детално за прв пат ќе биде уреден со т.н. Corpus Juris.

Што претставува Corpus Iuris? Corpus Iuris е предлог за европски казнени норми, односно еден вид вовед во казненото право на Европската унија. Целта на овој документ е да ја најде најоптималната солуција за ефикасна заштита на Европскиот буџет и финансиските интереси на Унијата поради што тој е наречен ембрион на Европското кривично право. Тој претставува еден вид мини кодекс во којшто има норми и од материјалното и од прецесното казнено право. Во Corpus Iuris се вградени традиционалните принципи на легалитет, контрадикторност, принципот на сразмерност, принципот на судење пред независен и непристрасен суд и принципот на вина. Помеѓу другото, Corpus Iuris предлага и воведување на Европскиот јавен обвинител. Според овој предлог, ЕЈО: хиерархиски би се наоѓал над Националните јавни обвинители кои ќе треба нему да му асистираат и да му одговараат (чл. 18.5) и востановување на посебни судски лица познати како судии за слободите – функција што ќе ја вршат национални судии во земјите членки и чија задача ќе биде да ги штитат и обезбедуваат правата на одбраната, како и да вршат судска контрола врз истражните активности преземени од ЕЈО и ќе ценат дали се исполнети гаранциите од Европската комисија за човекови права (ЕКЧП) во однос на правото на одбрана. Судењето е во надлежност само на професионални судии, а не лаици во правото (како на пример порота, која воедно е една од најпроблематичните точки за Англичаните, поради која и одбиваат овој кодекс да стане реалност, или магистрати).

Според Corpus Iuris, по поднесена пријава, ЕЈО може да одлучи да отвори истрага. Истата може да ја води сам или да ја отстапи на земјата членка доколку е таа повеќе засегната од последиците на делото. Во фазата на истрагата ЕЈО има овластување да врши надзор врз преземените истражни дејствија, да ја координира истрагата, да го испитува обвинетиот, да прибира докази, да бара да се нареди вештачење, одземање на предмети, претреси, сослушување на сведоците, барање да се определи притвор или судски надзор.

По завршувањето на истрагата, одлучува дали предметот ќе го изнесе пред суд за натамошна постапка или ќе се откаже од натамошно гонење. За донесената одлука должен е да ја извести Европската комисија, обвинетиот и секое тело, односно лице од кое стасала пријавата за делото. Штом случајот го изнесе пред суд, го застапува обвинението пред националниот суд. Кон обвинението може да пристапи и национален обвинител ако се повредени и финансиските интереси на државата. Казненото гонење може да се запре во случај на смрт на обвинетиот, во случај на застарување на делото или во случај на склучена спогодба, ако се работи за износ до 50.000 евра. Предвидено е и овластување на ЕЈО во онос на извршувањето на казната. Тој мора да ја достави пресудата на телата на земјата членка која е определена како место на извршување на санкцијата.

Подготвителната фаза го опфаќа постапувањето од истражните активности, па сè до одлуката предметот да се упати на судење. Оваа фаза не може да трае подолго од шест месеци. Уапсеното лице, без одлагање се изведува пред Судијата за слободите кој треба да испита дали лицето законито било лишено од слобода и дали му се почитувани сите права. Притвор или судски надзор може да се определи ако Судијата за слободите оцени дека обвинетиот би можел да избега, да се спречи довршување или повторување на делото или со цел да се сочуваат доказите, односно да се спречи влијание врз сведоците. Фазата на судењето се спроведува пред националните судови кои ги определува секоја земја одделно. ЕЈО врши избор на земјата каде што судењето ќе се спроведува, при што ЕЈО предвид ќе земе каде се наоѓа поголемиот дел од доказите, каде има лицето живеалиште, односно чиј државјанин е, односно каде се најголеми економските последици од кривичното дело. Правото на жалба е двојно регулирано: пред повисоките судови во земјата каде е суден и пред Европскиот суд на правдата.

Паралелно со досега изложеното коешто беше предложено во Corpus Iuris, во реалноста постои едно тело кое е надлежно за да ги штити финансиските интереси на Унијата и да се спроведуваат административни истраги кога истите ќе се доведат во прашање, Европската канцеларија за антикорупција или ОЛАФ (European Antifraud office) е тело за заштита на финансиските интереси на Унијата, кое се бори против измама, корупција и било кои други илегални активности, влкучувајќи ја овде и злоупотребата на службената положба во рамките на европските институции. Од причини што заштитата на финансиските интереси на Унијата е од екстремна важност за нејзиното постоење, а и со цел да се овозможи нивна ефикасна и еквивалентна

заштита во земјите членки со чл. 280 од Договорот за Европската унија, земјите се обврзани да се борат со против проневерите, да ги преземаат сите потребни мерки на заштита, како и да соработуваат меѓу себе, координирајќи се во прилог на сузбивањето на финансискиот криминал.[24]

Главната задача на ЕЈО ќе биде борба против кривични дела со кои се повредуваат финансиските интереси на ЕУ. Тој ќе добие надлежност да ја води истрагата, да ги гони и да ги изведе пред лицето на правдата прекршителите на финансиските интереси на Унијата од измами кои нанесуваат големи штети на нејзиниот буџет. Тој ќе биде одговорен за водење на истрагата за овие кривични дела, при што истрагата ќе ја спроведува со помош на Европол. ЕЈО ќе биде одговорен и за водењето и презентирање на обвинението против обвинетите пред компетентните судови на членките на ЕУ. Европскиот совет може да ја прошири надлежноста на ЕЈО во смисла истата да покрива сериозни кривични дела коишто ја надминуваат прекуграничната димензија. За ЕЈО целата територија на ЕУ се смета за единствена територија за целите на откривање, документирање, гонење и казнување за буџетски измами. Измамите не се сврзани за конкретна држава, имаат меѓународен карактер и честопати се вршат од организирани групи кои го користат фактот на правната незаштитеност на ЕУ буџетот.

Предноста од неговото конституирање ја гледаме и во фактот што нема да има потреба од активирање на компликуваната постапка за екстрадиција и ќе се востанови непосредна соработка на ЕЈО со националните органи на Јавното обвинителство. Конституирањето на овој орган значително ќе го олесни откривањето и сузбивањето на финансиските измами во ЕУ.

Слабостите на ЕЈО пак, се можностите коишто истиот ги дава за злоупотреба на оваа институција. Во таа смисла Англичаните кон ова тело приоѓаат со многу голема скептичност, која дури јавно ја изразуваат криејќи се под постојаното оправдување дека некои вообразени чекори претставуваат упад во внатрешните работи на земјите членки. Несомнено е дека ова дело мора да биде уредено беспрекорно, затоа што во спротивно резултатите ќе бидат очајни.

Англичаните ЕЈО го оценуваат како триумф за Европравда, меѓутоа во пакетот со славата ова тело носи многу проблеми коишто засега не можат да ги надминат. Првиот е конфликтот на позитивна јурисдикција којшто создава огромна тензија. Овој

[24] Кошевалиска Олга, 2011 година „Предности и слабости во конституирањето на Европскиот јавен обвинител“ Научно списание „Правник“ бр. 233, стр. 4, 5.

проблем теоретски глатко и едноставно може да се реши, меѓутоа во практиката е сè поинаку. Јурисдикцијата на државата членка би можела да биде лесно заобиколена од страна на Европравда со образложение дека во интерес на правдата и нејзиното побрзо задоволување е јурисдикцијата да биде препуштена на друга држава членка. Во овој контекст е и проблемот со јурисдикцијата на ЕЈО која, иако е условена од висината на финансиската штета, сепак е оставена на диспозиција на самото тело. Меѓутоа главниот проблем по ова прашање е поврзан со правата на обвинетиот. Истите премногу начелно се дефинирни на ниво на Унијата, што можеби е добро, но не за сите земји членки. Понатаму, Британија и Ирска имаат различни правни системи од останатите земји членки што исто така е голема препрека којашто е усложнета со фактот што овие земји се против хармонизација на нивното право со европското. Тие сметаат дека ЕЈО ќе ги повредува правата на обвинетите затоа што истите не се унифицирани. Повеќето критичари сметаат дека Британија ќе стави вето од принцип. Прашањето е зошто воопшто се прават овие огромни напори кога однапред се знае дека одговорот на Британија ќе биде „не“? Тие не сакаа супра национално тело да се меша во одлуките на нивните национални судови. Според нив, не треба на народот да му биде продадена мислата дека ЕЈО е единствениот начин ЕУ да се спаси од финансиските измами. Едноставно британскиот правен систем не може да потклекне на ЕЈО затоа што тоа би значело негирање на кривичното законодавство и негирање на правата дадени со Haebas Corpus и Поротното судење. Разочарувачки е фактот што повеќето предлози, значајни за процесните права на обвинетите се изгубени во новиот текст. Исто така има недоследности во однос на тоа од кога почнуваат да важат овие основни начела? Дали од моментот на апсење, од моментот на првото сослушување во полициска станица итн.? Оваа недоследност може да биде искористена во повеќе наврати затоа што различните законодавства во земјите членки различно го определуваат моментот на гарантирање на овие права. Ваквата недефинираност или непрецизираност може да доведе до злоупотреба од страна на ЕЈО кој, според Англичаните, би се претворил во инквизитор. Токму од овие причини Стокхолмската програма одобрена од Советот на Европа на 10 – 11 декември 2009 година има вклучено експлицитна референца за процедуралните права. Имено, во неа се декларира следново: „Заштита на правата на осомничениот и обвинетиот во кривичната постапка е од фундаментално значење за Унијата затоа што истото е есенцијално со цел да се негува и задржи меѓусебната доверба меѓу земјите членки, како и довербата на народот во Унијата. Од овие причини, Европскиот совет и посакува добредојде на прифаќањето

на планот од страна на Советот за зајакнуваање на процедуралните права на осомничените и обвинетите лица во кривичните постапки, што ќе донесе до зајакнување на индивидуалните права во постапките, овој план ќе произлезе од Стокхолмската програма. Ова се главните причини поради кои Англија не може да го „одобри“ потенцијалниот монопол на Европравда да одлучува кога и како ќе обвинува.

Голема слабост на ова тело е и фактот што е надлежен само за финансиски кривични дела. На мислење сме дека ова тело треба да биде надлежно и за останатиот сериозен транснационален криминал. Понатаму, централизираноста на истото е сериозен недостаток за обвинетите и нивните бранители. Ова се главните слабости коишто ја заматуваат и така замаглената претстава за ЕЈО. Можеме да констатираме дека ЕЈО има силни предноси и многубројни слабости. Но, овие многубројни слабости спротивставени на неговите силни предности, се однесуваат исклучиво на неговата непотполна дефинираност. Впрочем, како и секоја друга нова институција во законодавството, и ЕЈО на својот почеток би можел да се соочи со пропратни слабости контрадикторност во одредени решенија, колизија меѓу националните законодавства на земјите членки и сл. Но, дали ЕЈО смее да си дозволи да биде проследен со вакви околности земајќи предвид кои ингеренции ќе ги има истиот и колку е чувствителна неговата надлежност. Одговорот е секако, негативен. И покрај овие слабости, одредени авторитети со огромен аплауз се произнесуваат за идејата на формирање на ЕЈО. Канцеларијата на ЕЈО е поддржана и од претходниот Комисионер за правда, слобода и безбедност, Франко Фратини (Franco Frattini). Тој има изјавено дека е убеден дека ќе се постигне решение за формирање на генерален Јавен обвинител за Унијата. Во март 2010 година Европравда објави дека токму ЕЈО е потенцијалното решение за криминалот којшто ги надминува границите на една држава. Антонио Виторино (Antonio Vitorino), поранешен Комисионер за внатрешни работи и Претседавач со Управувачкиот одбор, има изјавено дека формирањето на ЕЈО е контроверзно прашање. Ендру Даф (Andrew Duff) Лидер на Либерално демократската европско парламентарна партија, констатира дека ЕЈО е начин да се оживее комуникацијата во правната сфера, односно дека со влегувањето на Лисабонскиот договор во сила се овозможи конституирањето на ЕЈО преку кој ќе се демонстира колку е блиска соработката и како таа функционира во практика. Шпанското претседателство на ЕУ многу амбициозно има изјавено дека конституирањето на ЕЈО ќе биде еден од неговите приоритети. Реалноста е поинаква. Шпанското претседателство заврши во јуни, 2010

година без остварување на желбата за ЕЈО. Во програмата на белгиското претседателство кое беше до крајот на претходната година ЕЈО не е споменат.

На крај да резимираме, во Лисабонскиот договор е предвидено дека Советот на Европската унија, во специјална легислативна процедура, може да се конституира канцеларија на ЕЈО во рамките на Европравда. Оваа можност е условена со едногласност во Советот и претходна согласност на Европскиот парламент. Лисабонскиот договор отвора можност Европравда да ја прошири својата надлежност преку востановувањето на Европскиот јавен обвинител, како тело за соработка во полето на слободата, сигурноста и правдата коешто ќе располага со механизми за обвинување и гонење на прекуграничниот организиран криминал. Како што веќе е елаборирано погоре во текстот, силните предности коишто ги нуди ова ЕЈО, како што е заобиколувањето на екстрадицијата, подобрување и олеснување во воспоставувањето на непосредна соработка на ЕЈО со националните органи на Јавното обвинителство, како и олеснувањето во откривањето и сузбивањето на финансиските измами во ЕУ, ги надминуваат слабостите коишто мора да се елиминираат во процесот на неговото финално уредување. Ова ќе биде долг и комплициран процес, од причини што ваквиот субјект во кривичната постапка, мора да биде поставен на солидна основа и да биде резултат на взаемната доверба меѓу земјите членки затоа што ЕЈО ги засегнува сите законодавства на сите земји членки.[25]

2. СТАТУС НА НЕЗАВИСНОСТ НА ЕВРОПСКИОТ ЈАВЕН ОБВИНИТЕЛ

Целта на оваа точка е да ја анализира независноста на ЕЈО, и како оваа тема еволуираше во текот на овој долг процес на преговори од првото предложување до финалното усвојување на ЕУ Регулативата за основање на Европскиот јавен обвинител. Ова е несомнено една од областите каде што постои голема потешкотија да се направи баланс: од една страна, точно е дека ефективноста на ЕЈО бара статус на оправдувачка независност во врска со земјите членки и европските власти. И од друга страна, како и да е, овој статус на независност може да се судри со некои одредени особено сензитивни области од правна и политичка гледна точка, накратко принципот

[25] Кошевалиска Олга, 2011 година „Предности и слабости во конституирањето на Европскиот јавен обвинител“ Научно списание „Правник“ бр. 233, стр. 10,11,12,13,14.

на супсидијарност, суверенитетите на државите и демократскиот легимититет на европските институции.

Како што е широко познато, член 86 само ја наведува можноста за формирање ЕЈО преку посебна законодавна постапка. Не ги развива органските аспекти на институцијата кои се само наведени: со намерна двосмисленост, во Договорот се наведува само дека ЕЈО треба да се создаде од „Европравда“. Многу е напишано за значењето на овој лаконски израз во текстот на Договорот, но вистината е дека според член 86, ништо не е дефинирано во однос на структурата (колегиумски или хиерархиски) на новото тело, ниту пак во однос на неговиот правен статус, назначувањето на неговите компоненти или правилата за одговорност применливи за ЕЈО и нејзините членки. Во пракса, ова значи дека европскиот законодавец имал тука широка маргина на дејствување со која треба да му пристапи кон дизајнирањето на новата институција, во согласност со критериумот на политичка и практична можност. Меѓутоа, постои широк консензус кога се разгледува дека идното ЕЈО, дури и да се одвива само како резултат на спроведувањето на зајакнатиот механизам за соработка (член 86 (1) III), треба да биде независен за да може функционираат правилно. Во согласност со официјалните документи, овој консензус во полза на независноста на ЕЈО е рефлексија не само на Зеленот документ од 2001 година на Комисијата и нејзините коментари кон него, но исто така (и уште повеќе неодамна) во шестата и седмата препорака на Резолуцијата на Европскиот парламент од 29 април 2015 година, како и во советодавното мислење издадено од Европската агенција за основни права. Дури се појавува во заедничката изјава потпишана од шеснаесет делегати на националните парламенти собрани во француското национално собрание на 17 септември 2014 година. Патем, генералниот тон на овој последен документ беше прилично критичен, како за предлогот за Комисијата за регулативата, така и за реакцијата на различните мислења во парламентот што се појавија во седмиците по објавувањето на предлогот за регулатива, и кој го активираше „механизмот за супсидијарна контрола“ предвидено во членовите 6 и 7 од Вториот протокол кон Договорот за функционирањето на Европската унија (т.н. „постапка на жолт картон“). Силниот акцент што е ставен на независноста на ЕЈО (како од правни научници, така и од политичари) не треба да се занемарува. Општо правило во правните системи на повеќето земји членки на ЕУ е дека националните обвинители треба да подлежат на систем на хиерархиска зависност и на крајот да се потчинат на Министерството за правда или на некој друг орган назначен од владата. Во оваа нова област, самиот

легитимитет на институцијата бара статус на независност: сè додека неговото постоење и дејствување претпоставуваат претходно отстапување на суверенитетот од страна на државите во кои треба да работи (барем во врска со гонењето на одредена класа на прекршоци), неговите решенија ќе се сметаат за легитимни само доколку се донесени во согласност со законот и применуваат строго технички принципи (тоа значи, ако тие се одвиваат во сфера заштитена од притисоци или упади од лица или органи за кои не се случило отстапувањето на суверенитетот). Сепак, ова не е единствената причина за обезбедување на ЕЈО јасни заштитни мерки за нејзината независност. Исто така, постојат моќни аргументи од практична природа: како што е докажано со бројни студии спроведени во последните неколку години, казнените дела против финансиските интереси на Унијата не претставуваат реален приоритет за надлежните органи на земјите членки – или заради недостаток на ресурси, структурни недостатоци или едноставни причини за криминална политика. Овој факт сам не треба да предизвика изненадување, ниту скандал, но сигурно ги поттикна сите иницијативи за подобро да се заштитат финансиските интереси на Унијата на наднационално ниво чии процедури за донесување одлуки се исто така функционално и оперативно независни од надлежните органи на земјите членки, и затоа се способни да ја надминат националната неактивност. Секако, независноста нужно мора да биде придружена со одговорност, да се спречи и реагира против евентуални злоупотреби или самоволии и да се овозможи, доколку е потребно, надзор над употребата на овластувањата на ЕЈО од субјектите интегрирани во ЕЈО, особено затоа што зборуваме за институција која со тек на време ќе донесе одлуки кои директно ќе влијаат врз правата и слободите на граѓаните на Европската унија. Бидејќи регулативата за ЕЈО беше предмет на дискусија до неодамна, обраќајќи се на редовни состаноци што се одржуваат на секои неколку недели, не е чудно што постојат значителни разлики помеѓу првичниот предлог и неговата конечна верзија (всушност, од организациска гледна точка, тековниот текст има малку врска со оригиналот). Беспредметно би било да се упатиме во оваа анализа на веќе отфрлениот нацрт и оттука предлогот за 2013 година ќе се земе предвид само за да се направат споредби со најновата достапна документација. Причините за длабоките промени споменати погоре се познати: по т.н. постапка, односно процедура на „жолт картон“, и иако Комисијата првично ја изјави својата решеност да оди напред со проектот, Советот се чувствуваше принуден да го реформулира предлогот за регулативата, земајќи го предвид предлозите, коментарите и забелешките изразени од земјите членки на оригиналниот текст. Така, под грчкото

претседателство (прва половина на 2014 година) се случи голема структурна промена во нацртот, со воведување на фактор на колегијалност во организацијата на ЕЈО и отстранување на принципот на ексклузивна надлежност. Италијанското претседателство (втора половина на 2014 година) го одржуваше реновирањето извршено под грчкото претседателство, модифицирајќи различни аспекти од најголемо значење (меѓу другите измени, го отстрани упатувањето кон Унијата како „единствена правна област“ која, со влијание на Corpus Iuris, беше вклучен во Поглавјето 25 од првичниот предлог). Под претседателство на Латвија, Луксембург, Холандија и Словачка, работата продолжи на линијата што ја отвори грчкото претседателство. Со оглед на постигнатото ниво на консензус, се очекуваше регулативата како таква да не отстапува премногу од оваа линија, барем што се однесува до организацијата и структурата на новото ЕЈО, очекување кое навистина беше потврдено од крајниот текст на регулативата.[26]

Каква независност за Европскиот јавен обвинител?

Првото прашање што треба да се реши е: како треба да се разбере „независноста“ на институција, како што е Европското јавно обвинителство? Дали е тоа еден вид независност аналогна на онаа што им се припишува на судските тела во демократска држава, или зборуваме за нешто различно? За да се даде одговор на овие прашања, може да биде плодно да се консултираме со различните документи поврзани со ЕППО, објавени низ годините. Член 18 од Corpus Juris (верзијата од Фиренца), кој се однесуваше на статусот и структурата на „Европскиот јавен обвинител“, веќе изјави дека ЕЈО треба да биде „независна како за националните власти, така и со институциите на Заедницата“. Во соодветниот став од одредбата за спроведување што се однесува на овој член, дополнително беше прогласено дека членовите на ЕЈО треба да бидат „целосно независни во извршувањето на своите должности“; дека тие не треба „ниту да бараат, ниту да преземаат инструкции од која било влада или од кое било тело, било да е тоа национално или европско“, и дека не требало да им се дозволи, за време на нивниот мандат, „да се занимаваат со кое било друго занимање, без разлика дали е корисно или не“. Во слична насока, „Зелената книга за кривично-правна

[26] Antonio Martinez Santos 2018 “The status of independence of the European Public Prosecutors Office and its Guarantees”; Lorena Bachmaier Winter “The European Public Prosecutor Office, The challenges ahead”, Madrid стр. 1..5.

заштита на финансиските интереси на Заедницата и формирање на европски обвинител“ ја асимилира независноста на членовите на Европското јавно обвинителство на онаа на судиите на Судот на правда на ЕУ. Во очите на Зелената книга, независноста треба да биде „суштинска карактеристика“ на Европското јавно обвинителство, гарантирано од статусот на второто, како „специјализирано судско тело“. Покрај тоа, Зелената книга наведува дека ЕЈО треба да биде независна „и двете страни на кој било спор и на земјите членки и на институциите и телата на Заедницата“. Неодамна, Поглавјето 5 од предлогот за регулатива за основање на канцеларијата на Европското обвинителство од 17 јули 2013 година прогласи дека „Канцеларијата на Европското јавно обвинителство е независна. Европското јавно обвинителство, вклучително и Европскиот јавен обвинител, неговите/нејзините заменици и персоналот, Европските делегирани обвинители (ЕДП) и нивниот национален персонал, ниту бараат ниту преземаат инструкции од кое било лице, која било земја членка или која било институција, тело, канцеларија или агенција на Унијата во извршувањето на нивните должности. Институциите, телата, канцелариите или агенциите на Унијата и земјите членки ќе ја почитуваат независноста на канцеларијата на Европското јавно обвинителство и нема да настојуваат да влијаат врз тоа во извршувањето на своите задачи“. Меморандумот за објаснување на предлогот ги оправда овие одредби според потребата да се обезбеди дека ЕЈО може да ги извршува своите функции и да ги користи своите овластувања на начин што го прави „имун од какво било неправилно влијание“ (со додаден Акцент). Акцентот на независноста на институцијата се рефлектираше и во поглавје 10, 11 и 15 од предлогот. Во последната верзија на текстот на Регулативата, поранешниот член 5 стана член 6. Неговата содржина е во основа иста, иако се направени одредени прилагодувања по целокупните организациски промени направени во регулативата. Така, предметите на независност прогласена со регулативата сега се детални; и, исто така, постои упат за мисијата на Европското јавно обвинителство да дејствува во интерес на Унијата како целина. Текстот на одредбата сега гласи како што следува: „ЕЈО е независна. Европскиот главен обвинител, замениците на европските главни обвинители, европските обвинители, ЕДП, административниот директор, како и персоналот на ЕЈО ќе дејствуваат во интерес на Унијата како целина, како што е дефинирано со закон, и ниту ќе бараат ниту преземаат упатства од кое било лице надвор од ЕЈО, која било земја членка на Европската унија или која било институција, тело, канцеларија или агенција на Унијата за извршување на нивните должности според оваа регулатива. Земјите

членки на Европската унија и институциите, телата, канцеларииte и агенциите на Унијата ќе ја почитуваат независноста на ЕЈО и нема да бараат да влијаат врз тоа во извршувањето на своите задачи“. Може да се каже дека, како што е разбрано со различните официјални документи, независноста на ЕЈО има неколку димензии: од една страна, ги интегрира класичните значења на ексклузивното поднесување на законот и отсуството на зависност од волјата на националните власти на земјите членки (како и на европските власти, институции и тела). Но, од друга страна – и ова е круцијално – исто така, завршu и со вклучување на важен елемент од вниманието на интересот на Унијата како целина: ЕЈО секогаш мора да дејствува за да ги заштити интересите на Унијата, непочитувајќи ги приватните интереси од компаниите, поединци или држави. Неопходно е да се инсистира на оваа точка, бидејќи станува збор за дефинитивно заминување од параметрите на меѓувладината соработка пред Договорот од Лисабон (старата „логика на третиот столб“): самата цел на создавање на ЕЈО е таа да се замисли како институција обдарена со јасна европска вокација, насочена кон зачувување на вистинските европски интереси (иако, како што ќе се види подоцна, неодамнешните измени што се случија во организацискиот модел на ЕЈО, за жал, укажуваат на одредено заминување од ова првична намена).[27]

3. АКТИ КОИ СЕ ОДНЕСУВААТ НА ЕВРОПСКИОТ ЈАВЕН ОБВИНИТЕЛ

ЕЈО е предвиден со Лисабонскиот договор во член 86 и истиот гласи:

Член 86

1. Со цел да се спречат кривичните дела против финансиските интереси на Унијата, Советот, во согласност со потребните правила усвоени за специјалната законодавна процедура, може да основа Канцеларија на Европски јавен обвинител од Европравда. Советот мора да ја донесе одлката едногласно по добивањето на согласноста од Европскиот парламент.

[27] Antonio Martinez Santos 2018 “The status of independence of the European Public Prosecutors Office and its Guarantees”; Lorena Bachmaier Winter “The European Public Prosecutor Office, The challenges ahead”, Madrid стр. 5,6

Во отсуство на едногласност во Советот, група од најмалку 9 земји членки може да побара предлог одредбите да бидат разгледани од Европскиот совет. Во тој случај постапката во Советот ќе биде суспендирана. По одлуката, а и во случај на консензус, Европскиот совет, во рок од 4 месеци од неговата суспензија, ќе го поднесе предлогот пак до Советот за негово усвојување.

Во истата временска рамка, во случај на несогласување, или доколку најмалку 9 земји членки сакаат да воспостават зајакната взаемна соработка на основните кои се предвидени во предлогот, истите ќе го известат Европскиот парламент, Советот и Комисијата. Во таков случај, на овластувањето за да се продолжи со зајакнатата соработка спомената во чл. 20 став 2 од Договорот на ЕУ и чл. 329 ст. 1 од овој Договор ќе му биде поклонета вербата и условите за взаемната соработка ќе станат применливи.

2. Канцеларијата на ЕЈО, заедно, односно во соработка со ЕВРОПОЛ, ќе биде одговорна за истрага, обвинување и застапување на обвинението сè до донесување на конечната одлука за обвинети за кривични дела против финансиските интереси на Унијата, на начинот што е предвиден во став 1. ЕЈО ќе ги застапува обвиненијата пред надлежните национални судови на земјите членки.

3. Одредбите коишто се предвидени во став 1, ќе ги детерминираат генералните правила за начинот на вршење на должностите на ЕЈО...

4. Советот на Европа, истовремено или последователно, може да направи амандмани на став 1 кои би ја проширile надлежноста на ЕЈО која во тој случај ќе го покрие целиот сериозен прекуграничен криминал, како и амандмани на став 2 кои се однесуваат на извршителот, помагачите и учесниците во сериозни кривични дела кои се рефлектираат на територијата на повеќе од една земја членка. Ова е можно само по претходно консултирање на Комисијата и добивање согласност од Парламентот.

4. ЕЈО И НЕГОВАТА КООРДИНАЦИЈА СО НАЦИОНАЛНОТО ЈАВНО ОБВИНИТЕЛСТВО

Кругот на релевантните актери нема да биде комплетен доколку не се посвети внимание и на односите на ЕЈО со националните судски власти. Ова е едно од

одлучувачките причини во однос на тешкотиите во создавањето на идеалниот модел на ЕЈО. Важно прашање во овој контекст е дали и како собраните информации ќе циркулираат? Дали националните власти се обврзани да даваат информации на ЕЈО за одреден случај? Што ќе се случи со информациите ако ЕЈО одлучи да не презема обвинение по одреден случај? Дали е можно националните власти да добијат информации од ЕЈО за подигнување на обвинение на национално ниво?

Едно од најчувствителните прашања во поглед на односите на ЕЈО со националните судски власти е судското испитување на неговите дејствија. Кои дејствија на ЕЈО треба да бидат предмет на судско испитување и преку кој форум? Домашната легислатива на државите членки може да се подели на две групи засновано на судското испитување на одлуките за покренување на случај. Само неколку држави членки бараат судско испитување за пресуди по итни обвинениja. Таквите испитувања најчесто покриваат формални и суштински потреби, како што се пречки во постапката или дали обвинението се заснова на доволно докази. Ваквите проценки најчесто резултираат во: а) обвинение, б) враќање на случајот, в) запирање на постапката.

Доколку обвинението на ЕЈО ќе го поткопа судското испитување на националните судови, тогаш ќе обезбеди поголемо ниво на правна сигурност. Засновано на погорното кажано, активностите на ЕЈО треба да имаат директни обвинителски надлежности без претходно судско проценување. Конечно, останува клучното процедурално прашање во однос на тоа кој форум ќе го обезбедува судското испитување. Дали тоа ќе биде на европско ниво (посебни комори во рамката на Европскиот суд на правдата – ЕСП) или на национално ниво (националните судии)? Од една страна, такви посебни комори во ЕСП во овој момент не постојат; од друга страна, не е јасно дали моделот на испитување на одлуките од националните судови и вклученоста на супранационално тело е логично во потребниот хиерархиски систем.[28]

[28] Јосифовиќ Ивица „Европски јавен обвинител: Потреба или нужност“, Научно списание на УГД, стр. 6,7

5. КАКО ЕЈО ЌЕ РАБОТИ ВО ПРАКСА „РАЗЛИЧНИ МОДЕЛИ“

Нејасниот израз во член 86 ТФЕУ дека може да се воспостави ЕЈО „од Европравда“ предизвика голем број можни организациони модели за ЕЈО. Овие модели за воспоставување на ЕЈО беа предмет на компаративна студија на Европската комисија во нејзиниот работен документ за вработените за 2013 година. Следно, ќе биде даден преглед на главните можни модели за организација на ЕЈО: воспоставување на ЕППО во рамките на Европравда или ЕЈО како посебен ентитет и предностите и недостатоците коишто овие модели ги предизвикуваат.

5.1. ЕЈО КАКО ДЕЛ ОД ЕВРОПРАВДА

5.1.1. ЕВРОПРАВДА ДА СЕ ФОРМИРА КАКО ЕЈО

Според овој модел, Европравда постепено ќе стане ЕЈО со прогресивно зголемување на овластувањата на колеџот и националните членови. Може да се размислува за некои предности што овој модел ќе ги донесе, како што е фактот дека

ова би заштедило на трошоците затоа што би ја укинало потребата за создавање на една сосема нова организација за ЕЈО. Европравда би дејствувала како ЕЈО во согласност со измамите во ЕУ, но за другите кривични дела продолжува со својата хоризонтална улога. Овој модел исто така повлекува неповолности, вклучувајќи ги и структурните потешкотии што ќе ги создаде Еуроџаст – ЕЈО. Навистина, се поставува прашањето како Европравда, која е заснована на хоризонтална соработка, ќе ја изврши улогата на супранационално ЕЈО.

Како што е наведено погоре, единственото зајакнување на Европравда да стане ЕЈО не е доволно. ЕЈО треба да биде основана како ентитет веднаш до Европравда. Според Клип[29], развивањето на Европравда во ЕЈО не е вистинскиот начин да се продолжи. Тој тврди дека зајакнувањето на Европравда секогаш ќе биде квантитативен напор, но тој ќе остане во границите на член 85 ТФЕУ. Потребниот скок за создавање на Евопскиот јавен обвинител не е квантитативен, но квалитативен по природа и бара различни алатки и комплетно различен мајндсет (mind set) од оној за зајакнување на Европравда.

5.1.2. ЕЈО ВО СТРУКТУРАТА НА ЕВРОПРАВДА

Друга опција за основање на ЕЈО беше да се создаде како специјализиран субјект во рамките на структурата на Европравда. ЕЈО ќе се наоѓа веднаш до Европравда, ќе може да ги користи неговите објекти, инфраструктура и мрежи, но сепак ќе работи независно од тоа. Но, за разлика од моделот 1, хоризонталните и вертикалните функции на Европравда и ЕЈО не би биле измешани, што е неопходно за хоризонталната структура на Европравда. Недостаток на овој модел може да биде што помалиот ЕЈО, како супранационално тело, на крајот може да расте посилен од Европравда и да го засени.

5.1.3. СПОЈУВАЊЕ НА ЕЈО И ЕВРОПРАВДА

Овој модел изгледа сличен на првиот модел. Навистина, повторно Европравда и ЕЈО ќе формираат едно тело. Но, разликата со моделот 1 би била во тоа што, иако двете тела би биле обединети, Европравда и ЕЈО сепак ќе работат со различни

[29] A. KLIP, Substantive criminal law of the European Union, Antwerpen, Maklu, година 2011, стр. 38.

структури за донесување одлуки. Предностите што се сметаат за овој модел се слични на предностите на првиот модел. Но, овој модел предизвикува голем недостаток затоа што двојната структура на одлучување ја прави неизбежна трансформацијата на внатрешната реорганизација на Европравда. Порано или подоцна, ова ќе му стави крај на Европравда како што тековно изгледа, што го прави неопходно формирањето на ново тело. Ова не би било идеално решение, бидејќи е утврдено дека Европравда добро функционира кое ги задоволува земјите членки и неопходно е дека Европравда ќе продолжи да постои за други видови криминал, освен за кривични дела против финансиските интереси на ЕУ.

5.2. ЕЈО КАКО ПОСЕБЕН ЕНТИТЕТ

Четвртиот модел ќе го постави ЕЈО како посебен ентитет, веднаш до Европравда и надвор од нејзината структура, но ќе има корист од неговата експертиза. Двете тела би работеле целосно одвоени и тоа би било многу поволно за внатрешната структура. Друга предност е што, за разлика од ЕЈО – Европравда, задачите на двата ентитета не би се преклопувале и двата би имале јасно разграничени надлежности. Како и да е, ова исто така предизвикува јасен недостаток: фактот дека соработката помеѓу овие две тела може да биде нарушена со формирањето на конкуренција, што би го загрозило ефикасниот проток на информации помеѓу Европравда и ЕЈО. Со сигурност може да се каже дека ЕЕЈО ќе се формира како ентитет одделен од Европравда. Ова не само што е гледиштето на Европската комисија и на земјите членки, исто така голем број академици ја изразија својата поддршка за независно ЕЈО. Меѓу тие академици е Монар[30], кој смета дека „ЕЈО мора да се создаде со свој посебен мандат и свои посебни надлежности, што значи дека таа ќе биде посебна организација“. Исто така, Нилсон, еден од „основачите“ на Евроџаст, изречно рече дека „не ми преостанува ниту еден сомнеж дека ЕЈО мора да стане целосно независна канцеларија“.

Во рамките на овој модел, може да се идентификуваат три различни опции: Колегијален тип на ЕЈО, централизирано ЕЈО и децентрализирано ЕЈО. Повеќе детали за децентрализираното ЕЈО ќе бидат дадени подолу во дополнението.

[30] Професор доктор Јорг Монар (Jörg Monar) е директор на Европските политички и административни студии на Колеџот на Европа во Бриж.

5.2.1. КОЛЕГИЈАЛНО ЕВРОПСКО ЈАВНО ОБВИНИТЕЛСТВО

ЕЈО како колегијален ќе се состои од национални членови назначени од земјите членки, слични на Европравда или дури и со истите национални членови. Овој колегијален модел би бил многу тесно поврзан со националните судски системи преку своите национални членови, што е добро затоа што истрагите и гонењата би биле близу до реалните теренски работи. Од друга страна, наспроти Европравда, националните членки нужно ќе имаат силен мандат и обврзувачки овластувања исклучиво да ги насочуваат националните истраги за криминал против финансиските интереси на ЕУ.

5.2.2. ЦЕНТРАЛИЗИРАНО ЕВРОПСКО ЈАВНО ОБВИНИТЕЛСТВО

Централизираното ЕЈО повеќе нема да зависи од националните услуги, бидејќи ќе биде целосно способен легално и практично да спроведува истраги и гонења за кривични дела против финансиските интереси на ЕУ. Обвинителите и персоналот ќе бидат лоцирани на централно ниво, потполно потпаѓаат под капацитетот на централниот субјект и ќе можат да дејствуваат директно во целата ЕУ.

5.2.3. ДЕЦЕНТРАЛИЗИРАНО ЕВРОПСКО ЈАВНО ОБВИНИТЕЛСТВО

Во децентрализираниот модел, би имало обвинителство на централно ниво на ЕУ со главен обвинител кој врши надзор над делегираните обвинители лоцирани во земјите членки. ЕЈО би имала хиерархиска моќ над т.н. двоглави делегирани обвинители, кои имаат целосна надлежност на обвинителството според нивните национални закони, но исто така се изворен дел од ЕППО. Истрагите и гонењата сепак ќе се водат на децентрализирано ниво во земјите членки, но ЕППО ќе биде во можност да отвори истраги и да покрене предмети пред суд.

КОМПАРАТИВНА ПРОЦЕНКА НА МОДЕЛИТЕ (ЕВРОПСКА КОМИСИЈА: ДЕЦЕНТРАЛИЗИРАНО ЕЈО)

Европската комисија направи чист избор во полза на децентрализираниот модел на Европски јавен обвинител и „се одлучи за решение што ќе ги почитува правосудните системи и правните традиции на земјите членки, без да се загрози целта

за подобро да се заштитат финансиските интереси на Унијата“. Децентрализираното ЕЈО се покажа како најдобрата опција во компаративната проценка на Европската комисија во нејзиниот работен документ за 2013 година.

Севкупно, имајќи ги предвид целите на политиката, годишната нето-корист, економичноста на трошоците, влијанието врз основните права, изводливоста, влијанието врз институциите на ЕУ и влијанието врз националните правни системи, децентрализираниот систем се смета за најпрофитабилен од Европската комисија и засегнатите страни (Институциите за спр оведување на законот и обвинителството во земјите членки).

Тоа е посоодветен модел од моделот 1 и 2 затоа што според проценката на влијанието, овие два модела би донеле не повеќе од дополнително подобрување на тековната состојба, додека создавање децентрализирано ЕЈО би претставувало значителна промена заради гарантираната независност на ЕЈО. Навистина, споредбените анализи покажаа дека единственото ефикасно решение е да се создаде независно ЕЈО со јасни овластувања, компетенции и одговорност, на кои нема да влијае влијанието на националните интереси и ќе создаде усогласена европска политика за гонење. Исто така, овој модел подразбира важни предности во однос на ефикасноста, како на пример, фактот дека ЕЈО ќе работи на брз процес на одлучување и ќе има јасна поделба на одговорностите. Децентрализираното ЕЈО ќе обезбеди успешно гонење на голем број случаи – двојно повеќе од тековното – и ова би значело зголемување на закрепнувањето на парите на ЕУ и поголемо воздржување од правење на овие кривични дела. Споредено со централизираниот модел, тоа е исто така поефикасно решение, бидејќи централизираниот ЕЈО може да наиде на проблеми при работа на терен со национални служби за истраги и обвинители затоа што нема делегирани обвинители кои работат според нивните национални закони. Проценката на влијанието покажува дека можеби дури 50 помалку случаи би можеле да бидат гонети според оваа централизирана структура отколку што би се случила во рамките на децентрализираното ЕЈО.

Семета го поддржува децентрализираниот модел за ЕЈО со оглед на фактот дека тој смета дека „ова е најдоброто од двата света: земјите членки и Унијата ќе работат беспрекорно рака под рака против измамите[31], создавајќи фузија на моќ и

[31] A. SEMETA, “Statement on European Public Prosecutor's Office”, Speech 13/645, Press Conference, Brussels, 17 July 2013, http://europa.eu/rapid/press-release, пристапено на 03.05.2020 година

професионалци од обете страни што ќе биде моќна сила за измамниците да се борат со тоа“.

Карактеристики на децентрализираниот Европски јавен обвинител

Европската комисија се реши за децентрализираното ЕЈО во член 3 од својот предлог: „ЕЈО е основано како тело на Унијата со децентрализирана структура“. Овој модел исто така се нарекува интегриран модел од две причини. Од структурна гледна точка, интегрираното ЕППО ќе се состои од „глава“ на централно ниво и „раце“ во форма на делегирани обвинители на ниво на земја членка, што ќе формира единствен орган. Од гледна точка на расположливи ресурси, интегрираниот модел ќе има корист од постојните ресурси на национално и на ниво на ЕУ.

Ќе ги интегрира достапните ресурси на Европравда и ОЛАФ и ќе се потпира на националните практичари во форма на делегирани обвинители.

Овој децентрализиран интегриран модел вклучува хиерархиска структура која се состои од ЕЈО на централно ниво, заедно со заменици и друг персонал што го поддржува. Покрај тоа, ќе има и еден делегиран обвинител стациониран во секоја земја членка, кој ќе носи двојна „капа“. Фактот дека ЕЈО ќе биде закотвен во националните системи ќе обезбеди конзистентност, координација, брзо дејствување, континуиран надзор на истраги и гонења и близина на теренската работа на истрагите.

Случаите ќе се третираат на најсоодветно ниво, што во повеќето случаи ќе биде во земјите членки од страна на делегираните обвинители. Сепак, тоа не значи дека ЕЈО ќе биде исклучено од тие одлуки. Напротив, ЕЈО ќе биде вклучено во целост заради обврската на националните власти и телата на ЕУ да го известат ЕЈО кога постапувањето може да претставува прекршок од неговата надлежност. Особено во врска со одлуката дали да се започне кривично гонење или не, ЕЈО има целосни овластувања за донесување одлуки. Исто така, онаму каде што се смета за потребно во интерес на истрагата или гонењето, ЕЈО може да го искористи своето овластување директно.

Од крајна важност е фактот дека децентрализираниот ЕЈО ќе биде независно и одговорно тело. Рединг и Семета го истакнаа ова: „Независноста, одговорноста и децентрализацијата се клучни зборови во предлогот за регулатива за ЕЈО“. ЕЈО на кој било начин не може да биде под влијание на националните интереси кога станува збор за преземање истражни или обвинителски решенија.

Европскиот јавен обвинител и делегираните обвинители „ќе бидат избрани од лица чија независност е несомнена“. Делегираните обвинители дејствуваат под исклучиво овластување на ЕЈО и кога постапуваат во рамките на нивниот мандат на Европското јавно обвинителство, тие се целосно независни од националните тела за гонење. Доброто функционирање на ЕЈО се обезбедува со неговата одговорност пред Европскиот парламент, Советот на Европската унија и Европската комисија за неговите општи активности, особено со давање годишен извештај.

Земјите членки: Колегијален Европски јавен обвинител

Предлогот предвидува децентрализирано ЕЈО. Сепак, на состанокот на СПВР[32] на Советот на Европската унија на 3 и 4 март 2014 година[33], стана јасно дека земјите членки не го поддржуваат ставот на Европската комисија. Министрите од сите земји членки ги искажаа своите ставови за структурата на ЕЈО, за разграничувањето на нејзините задачи и надлежности и за режимот на правните процедури. Само 7 земји членки[34] го поддржуваат предлогот за формирање интегрирано децентрализирано обвинителство. Поголемиот дел од земјите членки сметаат дека ЕЈО мора да биде организиран во форма на колеџ што ги претставува земјите членки учеснички. Дебатата дополнително се фокусираше на тоа како ЕЈО може да се организира како колеџ, а сепак да обезбеди дека може да работи ефикасно и независно.[35]

[32] “СПВР” Совет за правда и внатрешни работи (JHA Justice and Home affairs)
[33] Council of the European Union, press release of the JHA meeting, 7095/14, Brussels, 3 and 4 March 2014, http://www.consilium.europa.eu/,
[34] Австрија, Белгија, Бугарија, Чешка, Луксембург, Романија и Словачка
[35] Staelens Jana, 2014 “The European Public Prosecutor’s Office: The future?” Faculty of Law Ghent University стр 96[…]103

ГЛАВА 4

1. СОРАБОТКА СО ОСТАТАНАТИТЕ ИНСТИТУЦИИ

„Во потребата за обавување на задачите на ниво, ЕЈО може да воспостави и одржува кооперативни соработки со ограните на Унијата или Агенции во согласност со целите на тие тела или агенции, надлежните власти на третите земји, меѓународни организации и Меѓународната кривична полициска организација (Интерпол). Според Европската комисија, принципот на лојална соработка наметнува облигација на релевантните европски тела, вклучувајќи го Европол, Евроцаст и ОЛАФ[36], активно да ги поддржува истрагите и гонењето на ЕЈО и да соработуваат со него на највисоко можно ниво.

1.1. ЕВРОЦАСТ (ЕВРОПРАВДА)

Од Евроцаст

Односот помеѓу ЕЈО и Европравда отсекогаш бил спорен. Бидејќи и опцијата за зајакнување на Европравда и опцијата за формирање ЕЈО беа земени во ТФЕУ и во

[36] OLAF “European Anti- Fraud Office, ОЛАФ “Европската канцеларија против измами”

членот 86 ТФЕУ изречно се наведува дека ЕЈО може да биде основано „од Европравда“, има некои кои веруваат дека засилена Европравда е доволна и потребата од формирање на независно ЕЈО се исклучува од ова. Во поглавјето три, оваа изјава е отфрлена. Не постои потреба само за зајакната Европравда, туку паралелно и за наднационално и независно ЕЈО. Европската комисија го поддржува овој паралелен пристап: „Спроведувањето на член 86 ТФЕУ, комбинирано со ефикасно функционирање на Европравда, се смета за оптимално решение“.

Поддржувачите на Европравда сепак упорно велеа дека зборовите „од Европравда“ мора да бидат објаснети во смисла на тоа дека постојат три опции за воспоставување Европски јавен обвинител: Европравда станува ЕЈО, воспоставување на ЕЈО во рамките на структурата на Европравда или спојување помеѓу ЕЈО и Европравда. Како и да е, чиста одлука се донесе за ЕЈО да биде како посебен ентитет. Според Лигети и Симонато, не постои сомнеж дека ЕЈО мора да се разликува од Европравда. Двете тела мора да бидат разгледани одвоено, бидејќи тие не се дел од ист вид мерки. Договорот од Лисабон прави разлика, разликува во член 67 (3) ТФЕУ четири видови мерки со цел да се постигнат целите од областа на слободата, безбедноста и правдата: мерки поврзани со соработка и координација, мерки засновани на взаемно препознавање, мерки за приближување на кривичните закони и мерки за спречување и борба против криминалот. Европравда јасно е тело што ја олеснува соработката и координацијата помеѓу земјите членки, додека ЕЈО е алатка за ефикасно спречување и борба против криминалот против финансиските интереси на ЕУ[37].

Точното значење на изразот „од Европравда“ е оставено намерно нејасно да му се остави на законодавниот дом најголем простор за маневрирање. Но, иако овој израз не е јасен, значајна е улогата на Европравда за која е повикана да ја игра во ЕЈО. Зборовите „од Европравда“ едноставно значат дека треба да се направат најдобри можни синергии меѓу ЕЈО со насочна улога и моќ да одлучува и реформската Европравда со координативна улога и моќ да праша. Европравда и ЕЈО ќе бидат тесно поврзани со предметите коишто се однесуваат за дела против финансиските интереси на Унијата. Европравда ќе придонесува во успешноста на ЕЈО со неговата 12-годишна експертиза како главен играч во меѓународната соработка. Рединг наведува дека „еден принцип треба да нè води: ЕЈО ќе биде независна канцеларија, но нејзината

[37] K. LIGETI and M. SIMONATO, “The European Public Prosecutor's Office: Towards a Truly European Prosecution Service?”, New Journal of European Criminal Law, vol. 4, issue 1-2, 2013, стр. 11. пристапено на 15.02.2020

независност нема да го лиши од градење на постојните ресурси на Европравда и создавање синергии“[38]. Следно, ќе се направи преглед на тоа каква е блиската врска помеѓу идниот ЕЈО и реформираната Европравда според предложените регулативи.

Врската ЕЈО – Европравда

Идниот однос помеѓу ЕЈО и Европравда е опишан во член 57 (1) од предложената регулатива за ЕЈО: „ЕЈО воспоставува и одржува посебен однос со Европравда заснована на тесна соработка и развој на оперативни, административни и управувачки врски меѓу нив“. Слична одредба за односот со ЕЈО е предвидена во член 41 (1) од предложената регулатива за Европравда, со додавање дека „до крајот на оваа посебна врска, ЕЈО и Претседателот на Европравда редовно ќе се состануваат да разговараат за прашања од заеднички интерес“. Член 57 (2) од предложената регулатива за ЕЈО содржи список на мерки што ја поврзуваат Европравда со активностите на ЕЈО во сложени или прекугранични случаи. Овие мерки главно вклучуваат споделување на информации или барање на Европравда да го обезбеди ЕЈО со одредена поддршка.

Во членот 41 (2) од предложената регулатива за Европравда се вели дека Европравда ќе постапува по секое барање за поддршка на ЕЈО без непотребно одложување и ќе се однесува со таквите барања како да биле применети од национален орган. Ставовите 3, 4 и 5 од член 57 од предложената регулатива за ЕЈО и ставовите 3, 4, 5 и 6 од член 41 од предложената регулатива за Европравда содржат слични одредби за размена на информации помеѓу ЕППО и Европравда.

Член 57 (3) од предложената регулатива за ЕЈО му овозможува на него пристап до механизам за автоматско вкрстување на податоците во системот за управување со случаи на Европравда. Член 57 (4) пропишува дека информациите можат да се користат само за целта за која биле обезбедени со можен исклучок кога таа употреба спаѓа во мандатот на органот кој ги прима податоците и имало претходно овластување од органот кој ги обезбедил податоците. Член 57 (5) му доделува на ЕЈО со овластување да ги назначи членовите на персоналот овластени да имаат пристап до резултатите од механизмот за вкрстување и да ја известат Европравда за тоа.

И на крај, членовите 57 (6) од предложената регулатива на ЕЈО и 41 (7) од предложената регулатива на Европравда содржат список на услуги што „Европравда“

[38] Eurojust News, issye 8, May 2013, стр. 6, http://eurojust.europa.eu/, пристапено на 15.02.2020

ќе ги доставува до Европскиот јавен обвинител и одредбата дека понатамошните детали мора да бидат регулирани со договор меѓу Европравда и ЕЈО.

Предностите од блиското партнерство

За оние кои се прашуваат кои се причините за воспоставување таков близок однос помеѓу ЕЈО и Европравда, има само да се каже дека има неколку предности за тоа. Навистина, според Комуникацијата на Европската комисија за 2013 година, постојат четири главни предности за ова партнерство: полесен транзит на случаи на измама, полесна координација на хибридни случаи, оптимална употреба на искуството и алатките на Европравда и економичност.[39]

Како прво, бидејќи ЕЈО ќе има ексклузивна надлежност за кривични дела кои влијаат врз финансиските интереси на Унијата, случаите на измама во ЕУ на Европравда ќе мора да бидат пренесени во ЕЈО за да се обезбеди конзистентност. Партнерството помеѓу овие две тела само ќе ја олесни и стимулира ваквата транзиција на случаи на измама. Сепак, постојат одредени ситуации во кои оваа област на криминал нема да биде целосно лишена од надлежностите на Европравда. Бидејќи со оглед на фактот дека Велика Британија, Ирска и Данска нема да учествуваат во функционирањето на ЕЈО и фактот дека член 86 (1) став 2 ТФЕУ предвидува можност девет земји членки да постапат со предлогот во форма на зајакната соработка, со сигурност може да се предвиди дека ќе има земји членки кои ќе се воздржат од влез во ЕЈО. Во врска со тие земји членки кои не се дел од ЕЈО, Европравда би требало да може да ја задржи својата надлежност во областа на криминалот против финансиските интереси на ЕУ затоа што во спротивно, нема тело за координација на овие деликти за земјите што не учествуваат. Блиското партнерство ќе обезбеди голема предност овде, бидејќи координирањето на дејствијата на ЕЈО и земјите членки што не се во ЕЈО од страна на Европравда во овие случаи, секако, ќе биде олеснето со тоа.

Второ, блиската врска помеѓу ЕЈО и Европравда ќе обезбеди ефикасна координација на хибридни случаи каде што треба да бидат вклучени и ЕЈО и Европравда, бидејќи осомничените се вклучени во двете кривични дела кои влијаат на финансиските интереси на Унијата и други форми на криминал. Тесната соработка и

[39] European Commission, Communication from the European Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee on the Regions – Better protection of the Union's financial interests: Setting up the European Public Prosecutor's Office and reforming Eurojust, COM (2013) 532 final, Brussels, 17 July 2013, p. 8-9, http://ec.europa.eu/, пристапено на 15.02.2020

координација во овие случаи се неопходни за да се избегнат прекршувања на принципот „non bis in idem“ или неказнивост заради небрежност на овие поврзани кривични дела, така што предложената регулатива на ЕЈО и предложената регулатива на Европравда предвидуваат мерки на помош и координација од страна на Еуројаст при барање на ЕЈО.

Трето, блиската соработка помеѓу ЕЈО и Европравда ќе овозможи ЕППО како младо и неискусно ново тело на ЕУ може да искористи експертиза, искуство и алатки на Европравда. Европравда ги помина последните 12 години во собирање искуство како на пример, во заеднички тим за истраги, Европски налог за апсење и судири на надлежност. Стручноста за оваа работа ќе биде од огромна вредност за ЕППО. Исто така, Европравда има на располагање многу интересни алатки, кои ЕЈО би можел да ги искористи. За да се олесни координацијата во хибридни случаи, Европравда може да формира координативни состаноци и центри за координација во кои ЕЈО ќе може да учествува, да искористи координација на повик и помош во Здружениот тим за истраги. Исто така, воспоставувањето тесна соработка помеѓу ЕЈО и Европравда би можело да доведе до придружување на делегираните Обвинители во националниот систем за координација на Европравда, ЕНЦС, што обезбедува координација на национално ниво за активностите на Европравда. Учеството во овој ЕНЦС ќе обезбеди вреден извор на информации до делегираните Обвинители.

Четврто, ова партнерство би охрабрило споделување на ресурси помеѓу ЕЕЈО и Европравда, што очигледно би значело дека може да се избегнат многу значителни трошоци за ЕУ и дека ќе се обезбеди оперативна ефективност. Навистина, во предложените регулативи на ЕЈО и Европравда е предвидено дека Европравда ќе обезбеди услуги за поддршка на ЕЈО во административна смисла, како што се персонал, финансии и ИТ, вклучително и употреба на неговиот систем за управување со случаи, датотеки за привремена работа и индекс. Овој пристап не само што обезбедува значителни заштеди на трошоците и убедлива економија на обем, тој исто така се спротивставува на непотребното удвојување на функциите.

Мислењето на Европравда во врска со Европскиот јавен обвинител

Европравда отсекогаш имала мислење дека пред да се воспостави ЕЈО, треба да се докаже потребата за тоа. Во мај 2013 година, Мичел Конинкс, претседател на Европравда, призна дека навистина има потреба од некаков облик на ЕЈО, но дека мора да работи како дел од кохерентен систем, каде што функционирањето на сите

национални и актери на ЕУ се координирани за постигнување на заедничка цел. Таа истакна дека искуството и надлежноста на Европравда за спречување и решавање на судирите на јурисдикција ќе бидат од корист за ЕЈО. Според тоа, дојде време да се засили борбата против измамата во ЕУ, евентуално преку создавање на ЕЈО, но комплементарниот однос меѓу Европравда и ЕЈО е исклучително суштински.

Европравда понатаму наведува дека нема овластување да ги испита, гони и да ги изведува осомничените за кривични дела со прекугранична димензија. Затоа, признава дека тело засновано на вертикална соработка со ваков вид на моќ, како ЕЈО, ќе има додадена вредност и значајни ефекти врз меѓународната соработка меѓу земјите членки.

На крај, ќе се спомене и мислењето на Анџелес Гутиерез-Зарза, правен службеник во Европравда. Според нејзиното мислење, ЕЈО е фантастична идеја и многу ефикасно решение за тековните проблеми на теоретско и академско ниво. Сепак, постои и практично ниво што треба да се разгледа. Практично, таа смета дека затоа што ЕЈО е толку комплицирана и сложена организација, веројатно е премногу бргу да се воспостави во 2015 година. Има уште премногу прашања и дискусии, вклучително и оние за односот и соработката со Европравда, кои најпрво треба да бидат решени, пред формирањето на ЕЈО да може да стане реалност.[40]

1.2. ЕВРОПОЛ

Посебна врска

Зборовите во членот 86 (2) на ТФЕУ „ЕЈО е одговорен за истрага, гонење и донесување на правдата, доколку е соодветно во согласност со Европол“ се првата индикација кон фактот дека соработката со Европол се смета за многу важна.

Навистина, Европската комисија смета дека соработката со Европол ќе биде од особено значење за да се избегне дуплирање на истражните дејствија и да се овозможи ЕЈО да ги добие релевантните информации што му се на располагање. ЕЈО ќе може да се потпира на анализите и интелигенцијата на Европол во текот на своите истраги. Затоа во предложената регулатива ЕЈО е вметнат член 58 (1) во кој се вели дека „ЕЈО ќе развива посебен однос со Европол“. Од своја страна, Европол не може да одбие

[40] Interview with Angeles Gutiérrez-Zarza at Eurojust, The Hague, 11 December 2013.

барање за информации од страна на ЕППО и ќе му обезбеди на ЕЈО сите релевантни информации во врска со прекршоци од своја надлежност.

Дополнителни прашања

Сепак, постојат одредени прашања во врска со односот ЕЈО и Европол. Како прво, важно е да се спомене ограничувањето на овластувањата на Европол предвиден во член 88 (3) ТФЕУ, во кој се вели дека „секоја оперативна акција на Европол мора да се изврши во врска и во договор со надлежните органи на земјата членка или државите за чија територија станува збор. Примената на присилни мерки е исклучива одговорност на надлежните национални органи“. ЕЈО од друга страна има моќ да спроведува истраги независно од земјите членки, за што ќе може да смета на поддршка на Европол за одредени истражни мерки. Сепак, се поставува прашањето како Европол ќе се усогласи со ЕЈО кога во исто време треба да ја почитува националната привилегија да спроведува присилни мерки. Нема одговор на ова прашање во предлогот за регулатива за Европол за 2013 година, бидејќи дел VI за односот со нејзините партнери е многу генерален и не содржи специфични одредби за ЕЈО. Можно делумно решение за оваа дилема може да биде дека на Европол му е дадена моќ да побара од националните полициски сили да ги спроведат истражните принудни мерки за ЕЈО. На овој начин, се почитува член 88 (3) ТФЕУ додека ЕЈО сè уште ја добива поддршката што е потребна за спроведување на своите истраги.

Второ, се поставуваат прашања за значењето на реченицата „во врска со Европол“ во член 86 (2) ТФЕУ. Ова ќе биде анализирано подолу во делот IV за дискусијата за полициските сили на ЕЈО.

Мислењето на Европол за Европскиот јавен обвинител

Во принцип, Европол поддржува создавање на ЕЈО бидејќи сметаат дека тоа е следниот логичен чекор по создавање на заеднички истражни тимови и Меѓународниот кривичен суд. Сепак, Европол потенцира дека мандатот и обемот на ЕЈО треба да рефлектираат избалансирано решение, земајќи ги предвид сегашните аранжмани на Европол за да се избегнат преклопувања и удвојувања. Идната регулатива за ЕЈО исто така треба да биде во чекор со идните случувања во Европол, бидејќи во спротивно ќе има институционална нерамнотежа помеѓу договорите за судска и полициска соработка.

Претставниците на Европол сметаат дека во согласност со член 86 (2) ТФЕУ, важно е ЕЈО да воспостави близок однос со Европол, делумно затоа што тие веруваат дека тоа е Европол кој ќе ги спроведе истрагите на ЕЈО. Тие остро тврдат дека зборот „одговорен“ во член 86 ТФЕУ значи дека ЕЈО може да биде одговорен за процесот на истрагата, но дека вистинските истраги мора да ги спроведе полициското орган како што е Европол, под водство на ЕЈО, во во согласност со повеќето кривични процедурални системи на земјите членки.

На крај, мора да се спомене и мислењето на Роџер Ван де Сомпел, белгискиот офицер за врска со Европол. Ван де Сомпел смета дека форма на доброволна соработка ќе биде подобра од обврската за соработка преку ЕЈО. Тој го образложува своето гледиште со давање пример за размена на информации на Европол. Ова порано беше доброволно, но во новата регулатива на Европол, ова стана обврска преку член 7 (5) а: „Земјите членки ќе му дадат на Европол информации потребни за да ги исполни своите цели“. Ван де Сомпел изјави дека овој систем на задолжителна размена на информации обезбедува многу помалку информации во пракса отколку што тоа го сторил доброволниот систем. Затоа лекциите треба да бидат научени. Ван де Сомпел смета дека наднационалното ЕЈО што може да донесе обврзувачки одлуки ќе ги затвори земјите членки на истиот начин. Затоа што тој потенцира дека, иако нешто е обврзано на европско ниво, секогаш ќе има три патеки за бегство да одбијат соработка на крајот на краиштата: кога е загрозен животот на луѓето, во интерес на истрагата и кога е државната безбедност на една земја членка во ризик. Значи, ако земјите членки не се подготвени да соработуваат, тие ќе можат да го избегнат тоа преку овие основи за одбивање. Тој додава дека соработката на земјите членки не е лесна работа за да се постигне, така што наместо да се обидат да ги принудат земјите членки, подобро би било ЕППО да ја заработи соработката на земјите членки, како што тоа го прават Европол и Европравда.[41]

1.3. ОЛАФ

Преклопување на надлежностите

Во член 58 (3) од предложената регулатива ЕЈО се вели дека „ЕЈО соработува со Комисијата, вклучително и ОЛАФ, заради спроведување на обврските од членот 325

[41] Interview with Roger Van de Sompel at Europol, The Hague, 12 December 2013.

(3) од ТФЕУ. За таа цел, тие склучуваат договор во кој се утврдени модалитетите на нивната соработка“. Во членот 66 (1, 3 и 4) има одредби кои понатаму детално образуваат за односот помеѓу ЕЈО и ОЛАФ.

Оваа големина на одредби во предложената регулатива ЕЈО појаснува дека треба да се воспостави тесна врска помеѓу ЕЈО и ОЛАФ. Всушност, Европската комисија го потврдува ова со образложение дека соработката помеѓу ЕЈО и ОЛАФ е од особено значење за да се избегне дуплирање и да се овозможи ЕЈО да добие релевантни информации со кои располага ОЛАФ. Сепак, може да се појават проблеми од овој однос затоа што ќе има одредени задачи на ЕЈО кои ќе се поклопуваат со оние на ОЛАФ.

Според член 1 (4) од новата регулатива ОЛАФ за 2013 година, ОЛАФ е надлежна да спроведува административни истраги поврзани со неправилности кои исто така може да претставуваат кривични дела против финансиските интереси на ЕУ. ЕЈО е одговорна за испитување на сторителите на прекршоци против финансиските интереси на ЕУ. Овие надлежни преклопувачки надлежности ќе предизвикаат неефикасно дуплицирање на административни и кривични истраги за исти факти. Се поставува прашањето дали ОЛАФ ќе може да ги извршува своите истражни функции доколку се формира ЕППО, затоа што ЕЈО ќе има ексклузивна надлежност да го испита овој вид кривично дело. Не е даден одговор во договорот на ТФЕУ или во регулативата ОЛАФ. Единствената одредба на регулативата ОЛАФ во согласност со ЕЈО е дека „Комисијата треба да ја процени потребата од ревизија на оваа регулатива во случај да се формира ЕЈО“.

Постојат многу различни мислења за ова. Од една страна има некои автори кои мислат дека треба да се даде на ОЛАФ, освен нејзините овластувања за административна истрага, дури и натамошни овластувања за судска истрага што може да ги има под раководство на ЕЈО, за да може ОЛАФ да служи како истражна полициска единица на ЕЈО. Тие веруваат дека овие проширени овластувања на ОЛАФ би биле вистинска манифестација на обврската во предлогот на ЕЈО дека релевантните тела на ЕУ, вклучително и ОЛАФ, се должни активно да ги поддржуваат активностите на ЕЈО и да соработуваат со него „во максимална мерка ". Од друга страна, Европската комисија смета дека ОЛАФ повеќе нема да има моќ да спроведува административни истраги, а камоли да има моќ да спроведува кривични истраги: „Со оглед на ексклузивната надлежност на ЕЈО да се справи со прекршоци против финансиските интереси на ЕУ, вакви случаи повеќе не можат да бидат предмет на административни

истраги од ОЛАФ, или ако се такви, тие мора да бидат пренесени во случаи кога се појавува кривично сомнение“. Единствените истражни овластувања што ОЛАФ ќе може да ги задржи, се тие во области кои не спаѓаат во надлежност на ЕЈО, како што се неправилности кои влијаат врз финансиските интереси на ЕУ и сериозно лошо работење или деликти извршени од персоналот на ЕУ без финансиско влијание. Исто така, ОЛАФ ќе има истражни овластувања доколку е посебно предвидено во предложената регулатива ЕЈО. Во членот 66 (3) од предложената регулатива ЕЈО се вели дека „ОЛАФ може да спроведе истраги, вклучително и на самото место проверки и инспекции, со цел да утврди дали имало неправилности кои влијаат врз финансиските интереси на Унијата во врска со трошок финансиран од Европското јавно обвинителство“. Одредбите за ваквите истраги ќе бидат утврдени во работни аранжмани, договори, договори за грантови и решенија за грантови на ЕЈО.

Прилагодувања на ОЛАФ

ОЛАФ најверојатно нема да може да извршува некои од своите тековни функции, така што ќе има неопходни прилагодувања на нејзината надлежност. На пример, наместо да спроведе истраги, ОЛАФ ќе треба да известува за сомневања за кривични дела против финансиските интереси на ЕУ, кои стигнале до нивно внимание во најраната фаза до ЕЈО. Ова ќе предизвика побрз процес на истрага и ќе помогне да се избегнат удвојувања на истрагите. Она што исто така ќе го забрза процесот на истрагата е дека ОЛАФ, иако повеќе нема да има моќ да спроведува истраги, ќе му помогне на ЕЈО на барање, како што тоа веќе го прави денес на националните обвинители. Понатамошни прилагодувања на законодавната рамка на ОЛАФ ќе бидат предложени од Европската комисија, според новата регулатива на ОЛАФ, да се земе предвид основањето на ЕЈО, и треба да стапи во сила истовремено со регулативата ЕЈО.

Буџетски импликации

Предлогот на ЕЈО се чини да биде економичен за буџетот на ЕУ со користење на ресурси на други тела на ЕУ колку што е можно повеќе. За да се избегне удвојување на административните и кривичните истраги, дел од ресурсите на ОЛАФ ќе бидат

искористени за основање на централниот штаб на ЕЈО. Специјализираните членови на персоналот со значително искуство во соработка со националните криминални органи постепено ќе бидат префрлени од ОЛАФ во ЕЈО, бидејќи формираната фаза на ЕЈО веројатно ќе трае неколку години. Оваа распределба на голема количина персонал на ЕЈО нема да предизвика проблем за ОЛАФ, бидејќи повеќе нема да спроведува административни истраги каде има сомневања за криминално однесување што ги вклучува финансиските интереси на Унијата, заради ексклузивноста на надлежноста на ЕЈО. Значи, и покрај намалувањето на персоналот, соодветно екипирање ќе остане во ОЛАФ за да ѝ се овозможи да ја искористи својата преостаната надлежност, вклучително и јакнење на соработката меѓу земјите членки во областа на спречување измама, развој на методи за борба против измама, постапување во движење друга оперативна активност во борбата против измама, одржување директен контакт со националните полициски и судски органи и претставување на Европската комисија во областа на спречување на измама. Исто така, дека станува за економичен е фактот дека ОЛАФ ќе придонесе за ЕОЈО со специјализирана поддршка, како што се форензичка анализа, техничка и оперативна поддршка на истрагите и поддршка за утврдување докази во кривични случаи. Тековните мрежи кои ОЛАФ ги развиваше со текот на годините во областа на истраги против измама, исто така, ќе бидат на располагање на ЕЈО. Поради ова споделување ресурси, ќе се избегнат дуплирање на истраги, така што времето на истрагата ќе се намали и проблемите со взаемна помош ќе бидат намалени или елиминирани. Целокупните трошоци за спроведување на законот ќе бидат избалансирани како резултат на овие придобивки од ефикасноста и ќе се зголемат шансите за успешно гонење.

Мислењето нна ОЛАФ за ЕЈО

Според ОЛАФ, потребата за создавање ЕЈО е препознаена многу рано во Corpus Iuris од 1997 година, што беше дури и пред создавање на самата ОЛАФ во 1999 година. Од почетокот ОЛАФ постојано поддржуваше создавање на ЕЈО. Кеслер[42] верува дека „поставувањето на овој амбициозен проект ќе го зајакне успехот на ЕУ во борбата и спречување на измама на ЕУ затоа што ЕЈО ќе ги подобри условите за испитување и гонење на кривични дела кои влијаат врз буџетот на ЕУ“. ОЛАФ ја потврдува потребата за ЕЈО затоа што признава дека на сопствените активности на истрага и

[42] Giovanni Kessler is the Director-General of OLAF. Генерален директор на ОЛАФ

соработка со националните органи на обвинителството сè уште им недостасува брзина и ефикасност и дека евентуалните реформи на ОЛАФ и Европравда во иднина ќе бидат ограничени во обемот, како резултат на недостаток на правни основа во ТФЕУ. ЕЈО дефинитивно ќе создаде додадена вредност. ОЛАФ разбира дека ако ЕЈО се создаде, неговата улога ќе мора да се редефинира и да ја прифати оваа последица. Слично на Европол, ОЛАФ смета дека според член 86 ТФЕУ, ЕЈО е само одговорна за процесот на истрага и дека вистинските истраги мора да бидат спроведени од други органи под раководство на ЕЈО.

ГЛАВА 5

1. ЗОШТО ФОРМИРАЊЕТО НА ЕВРОПСКИОТ ЈАВЕН ОБВИНИТЕЛ Е ОД КЛУЧНО ЗНАЧЕЊЕ (ОПРАВДАНОСТ)

Европското јавно обвинителство ќе биде независно и високоспецијализирано обвинителство. Обвинителите на Канцеларијата ќе ги спроведат своите истраги низ сите земји членки учеснички на координиран начин, брзо разменувајќи информации и ќе ги здружат напорите за да обезбедат координирани истраги, брзо замрзнување или заплена на имот и, доколку е потребно, да побараат апсење на осомничени криминали, сето ова во рамките на заедничката европска стратегија за истраги и гонење.

Европското јавно обвинителство ќе се осврне на капацитетите на земјите членки и ќе подготви експертиза во области како што се анализа на криминал, данок, сметководство или ИТ и ќе гарантира непречени комуникациски канали без никакви јазични бариери. Истражителите на Европското јавно обвинителство ќе работат преку непречени процедури како главна канцеларија, надминувајќи ја повеќе време и сложената ад хок соработка помеѓу различните национални власти од случај до случај.

Покрај тоа, Европското јавно обвинителство ќе ја има „големата слика“ за ситуацијата и со тоа полесно ќе ги открие и следи измамите и другите кривични дела.

Денес, финансиските интереси на ЕУ не се доволно заштитени и прекуграничната измама за ДДВ претставува важна загуба за националните буџети.

Прво, постојните тела на ЕУ – ОЛАФ (Европската канцеларија за спречување измама), Европравда (Европската агенција за соработка со кривична правда) и Европол (Европската полициска канцеларија) – не можат да спроведат кривични истраги или да ги гонат случаите на измама. ОЛАФ може само да ги упати резултатите од своите административни истраги до надлежните национални власти кои потоа самостојно одлучуваат дали да покренат кривична постапка врз основа на наодите на ОЛАФ.

Второ, напорите на националните влаасти се распределени низ земјите членки, кои секогаш не ги преземаат потребните активности за справување со криминалите против буџетот на ЕУ. Денес, само околу 50 % од судските препораки пренесени од ОЛАФ на националните органи за гонење водат до обвинение. Стапките на обвиненијата значително се разликуваат меѓу земјите членки.

Трето, нискиот број гонења е проследен со ниски стапки на наплата на износите изгубени од измама. Измамниците кои се насочени кон буџетот на ЕУ, или утврдуваат сложен начин на измама за ДДВ, чинејќи секоја година барем 50 милијарди евра приходи на националните буџети, знаат дека имаат добри шанси да ги зачуваат приходите од своите деликти, заработка поради недостаток на конзистентни напори за спроведување во ЕУ[43]

2. ПЕРСПЕКТИВИТЕ НА ЗАПАДЕН БАЛКАН ВО ПОГЛЕД НА ЕВРОПСКИОТ ЈАВЕН ОБВИНИТЕЛ

ЕЈО сигурно може да игра важна улога во борбата против финансиските злоупотреби во поглед на ангажманот на ЕУ со Западен Балкан. ЕУ има доста големо портфолио на финансиска помош посветена на земјите од регионот, помош која треба да ги поддржи потенцијалните и земјите кандидатки за непречено решавање на нивните внатрешни реформи. Таа финансиска помош честопати е предмет на злоупотреба и во однос на финансиските и во однос на донесувањето на одлуки, обично произлегува од сложени активности преземени од службени лица вработени во

[43] Документ на факти (Прашања и одговори на за ЕЈО) Европската комисија, Брисел 1 август 2018 година, пристапено на 20.02.2020

ЕУ и локален персонал во рамките на своите Делегации кои одлучуваат за корисниците на споменатата помош.

Според тоа, ЕЈО може дополнително да ја надополни Европската канцеларија за борба против измама (ОЛАФ) во овој поглед, обезбедувајќи го исчезнатиот слој на обвинителската функција за овие случаи, затоа играјќи важна улога во борбата против криминалите кои спаѓаат во рамките на финансиските интереси на ЕУ од екстериторијална перспектива. Помошта на ЕУ за Западен Балкан е широко регулирана со законодавството на ЕУ. Со Регулативата 231/2014 на Инструментот за претпристапност (ИПА II) 13 се дефинираат постапките за финансиска помош доделена на потенцијални кандидати и земји кандидати на Западен Балкан, меѓу другите. Ова е надополнето со Регулативата 236/2014, 14 која ги утврдува специфичните процедури врз основа на кои ИПА II треба да се примени во пракса. Поглавје 7 (3 и 4) на втората ја обезбедува следнава клаузула во врска со кршење на IPA:

Европската канцеларија за борба против измама (ОЛАФ) може да спроведе истраги, вклучително и на лице место проверки и инспекции […] со цел да се утврди дали има измама, корупција или која било друга незаконска активност што влијае врз финансиските интереси на Унијата во врска со договор за грант или одлука за грант или договор финансиран според оваа регулатива. […] Договорите за соработка со трети земји и со меѓународни организации, договори, договори за грантови и решенија за грантови, кои произлегуваат од примената на оваа регулатива, содржат одредби со кои експлицитно се овластува Комисијата, Судот на ревизори и ОЛАФ да спроведуваат вакви ревизии, навремено – проверки на места и инспекции, според нивните надлежности.

Како што може да се забележи, сегашната регулатива не дава никаква клаузула со која се овластува ЕЈО да се вклучи во гонење за кривични дела поврзани со злоупотреба со средства од ИПА. Меѓутоа, во телеолошко толкување, ЕЈО може да ја искористи оваа основа за да ја прошири својата надлежност врз средствата што произлегуваат од оваа регулатива, исто така, секогаш кога ќе се исполнат одредени барања утврдени со регулативата.

Додека законодавството на ЕУ дава основа врз која треба да се прави рамката и да се додели финансиската помош во овие две регулативи, постојат дополнителни упатства во однос на билатералното регулирање на помошта со земјите кориснички.

Поглавјето 8 од Регулативата 231/2014 се утврдува обврската за склучување рамковни и помошни договори со овие земји. Таквите договори треба да наведат прашања како што се приоритетни области на активност, износи на буџетот и контрола на успешност и расходи.

Во овие договори се утврдени и формите на доделување на финансиска помош и средствата за следење на нивните перформанси во спроведувањето. Обично, институцијата надлежна за управување со финансиската помош е соодветната делегација на ЕУ или националната влада, во случајов под строг надзор од Делегацијата. Затоа, злоупотребата обично се одвива во рамките на една или двете институции.

Важно е да се спомене дека оваа помош, врз основа на член 4 Регулатива 236/2014, обично се состои од грантови, набавени проекти (или за инфраструктура или мека техничка помош) и директна поддршка од буџетот. Од друга страна, овие финансиски деликти наведени во Директивата 2017/1371 може да се појават во сите форми на помош опишани погоре. Забележете, оваа злоупотреба може да ја извршат само следниве власти или соучесништво: лица вработени во делегациите на ЕУ во земјите од ИПА (кои можат да бидат и државјани на ЕУ или локален персонал со договор според регулативата на ЕУ), вработените во националната власт надлежни за доделување на помош или за набљудување на неговата ефикасност во спроведувањето, и тела за ревизија со договор за набљудување на перформансите на проекти за помош на ЕУ на терен. Затоа, главното прашање е дали ЕЈО може да ги гони овие злоупотреби, со оглед дека ИПА спаѓа во рамките на „финансиските интереси“ на Унијата и дефинирани кривични дела според Директивата 2017/1371?

Членот 23 од Регулативата за ЕПП ја дефинира територијалната и личната надлежност на ЕЈО. ЕЈО е надлежен за територијална и лична надлежност ако кривичните дела:

а) биле извршени целосно или делумно на територијата на една или повеќе земји членки;

б) биле извршени од државјанин на земја членка, под услов една земја членка да има надлежност за такви престапи кога се извршени надвор од нејзината територија, или

в) биле извршени надвор од териториите наведени во точката (а) од лице кое подлежи на регулативата за вработените или условите за вработување, во

моментот на кривичното дело, под услов земјата членка да има надлежност за вакви прекршоци кои се извршени надвор од нејзината територија.

Како што може да се забележи, чл. 23 јасно доделува надлежност на ЕЈО за кривични дела извршени надвор од територијата на ЕУ, во одредени околности. Според клаузулата за вонредна надлежност, ЕЈО треба да увери дека се применуваат два услови; кривичното дело мора да го стори некој што е вработен во ЕУ и мора да спаѓа во вонсудска надлежност на земја членка на ЕУ. Ова во пракса значи дека оние што се одговорни за имплементација на ИПА во рамките на Делегациите на ЕУ или компаниите со договорни услуги спаѓаат во тој обем. Националните владини службеници задолжени за ИПА сигурно не спаѓаат во дофатот на ЕЈО, освен ако поинаку не е предвидено во билатералните договори меѓу земјите на ИПА и Комисијата.

Меѓутоа, за да се спроведе таа вонсудска надлежност, ЕЈО најпрво може да се потпре на чл. 104 (3) од Регулативата, кој гласи:

Меѓународни договори со една или повеќе трети земји склучени од Унијата или на кои Унијата се придружи во согласност со член 218 ТФЕУ во области што спаѓаат во надлежност на ЕЈО, како што се меѓународни договори кои се однесуваат на соработка во кривични работи меѓу ЕЈО и оние трети земји, се обврзувачки за ЕППО.

За земјите од Западен Балкан, постојниот договор за стабилизација и асоцијација служи како „меѓународен договор“. Два аргумента ја поддржуваат втората точка: прво, ДССА со земјите од Западен Балкан вклучуваат поглавје што се однесува на судската соработка во кривични прашања со силен акцент на заедничките активности што ќе ја промовираат таа работа. Второ, ДССА воспоставуваат правила за финансиска помош кои служат како примарна правна основа за таа помош. Затоа се тврди дека ЕЈО би можела да ги искористи постојните за да стане место за екстериторијална јурисдикција за злоупотреби на ДССА во земјите од Западен Балкан. Сепак, дури и ако ДССА[44] не беа на место, чл. 104 (5) од регулативата дозволува ЕЈО да се повика на надлежностите на националниот обвинител на неговата земја членка да побара правна помош во кривични работи од властите на трети земји, врз основа на меѓународни договори склучени од таа земја членка или применливо национално законодавство и, доколку е потребно, преку надлежните национални власти. Во тие случаи, билатералната криминална соработка помеѓу земјите на ИПА и земјите членки

[44] ДССА – Договор за специјална стабилизација и асоцијација

на ЕУ ќе го искористи ЕЈО за да ја побара својата вонсудска надлежност за кривични дела поврзани со злоупотреба со средства од ИПА.

Покрај транснационалната јурисдикција на ИПА фондовите, ЕЈО може да воспостави и заедничко работење со Западен Балкан за заедничко гонење на кривични дела поврзани со злоупотреби со ИПА фондовите под едноставно правило за поделба на задачите: ЕЈО ги гони лицата кои дејствувале под капата на Делегацијата на ЕУ во таа земја, додека националното обвинителство ги гони оние лица кои дејствувале во рамките на националната власт. Во тие сценарија, ЕЈО сепак ќе игра суштинска улога во гонење на кривични дела поврзани со ИПА фондовите во Западен Балкан и пополнување на врската што недостасува помеѓу ОЛАФ и гонење на кривични дела утврдени со тоа претходно.

Може да се заклучи дека ЕЈО е главен чекор во формирањето на едно унифицирано кривично право и политика на ниво на Унијата. Правните импликации што може да се однесуваат на односот помеѓу националните судови и институциите на Унијата од една страна, и правото на ЕУ и националното право, од друга страна, остануваат доста обемни. Покрај тоа, ЕЈО може да игра важна улога во борбата против финансиските криминалитети поврзани со ИПА во Западен Балкан што ќе го нахрани понатаму процесот на истрагата што ја водеше досега ОЛАФ само со обвинителен домен. Затоа, кратко е заклучено дека Европскиот јавен обвинител е голем институционален развој во процесот на борба против криминалите кои влијаат врз финансиските интереси на Унијата и во Западен Балкан. Сепак, обемот на неговото практично влијание во иднина останува да се види.

3. ИДНИНАТА НА ЕЈО

Текстот усвоен од Советот во Регулативата 2017/1939 е далеку од предлогот на Комисијата, при што монократскиот модел се претвори во прилично комплексна структура. Не може да се забележи дека движечкиот принцип на законодавецот на Унијата е дека „сите национални правни системи и традиции на земјите членки се претставени во ЕЈО“ Намерата на земјите членки беше да го задржат функционирањето на ЕЈО под строга контрола, додека националното судство го одржува под нивно водство. Целата криминална истражна операција останува кај националните органи за спроведување. Како и да е, концептот ЕЈО беше зачуван, дури

и ако е поврзан со сложени концептни и оперативни механизми. ЕЈО ќе стане оперативна до крајот на 2020 година.

Сепак, треба да имаме предвид дека ЕЈО не го исполни договорот за сите земји членки на ЕУ. Покрај Данска, Ирска и Велика Британија со својата посебна позиција на учество во законодавството од областа на слободата, безбедноста и правдата, Шведска, Полска и Унгарија се уште се спротивставуваат на новото наднационално тело. Да не заборавиме дека парламентите од 12 земји членки изразија загриженост во рамките на т.н. постапка за жолт картон по предлогот на Комисијата. Во суштина, главните приговори што беа изнесени беа кршење на принципите на супсидијарност и пропорционалност (чл. 5 ТЕУ). Следниот дел накратко ги коментира овие аргументи и разгледува дали овие приговори се оправдани.

СУПСИДИЈАРНОСТ

Од крајот на осумдесеттите и раните 90-ти години, Комисијата воспостави бројни контакти на лице место со судството во земјите членки. Овие мисии постојано објаснуваат дека постапувањето со досиејата во врска со случаи на измама против финансиските интереси на буџетот на ЕУ не се сметало за приоритет на националните јавни обвинители. Причините кои предизвикале такво нешто беа сложеноста на европското законодавство, слабата помош од националните одделенија за управување со фондовите на ЕУ, тешкотиите во соработката со колегите во другите земји членки во случаи на транснационална измама, „Брисел е далеку“, итн. Оваа состојба не се промени фундаментално по речиси три децении! Европските пари сè уште се сметаат за „res nullius“ наместо „res omnium“. Националните обвинители имаат тенденција да не го даваат истото ниво на приоритет на случаи на оштетување на интересите на ЕУ како за случаите кога станува збор за националните интереси. Сè уште се повикуваат поголеми тешкотии при истражувањето на случаи на измама во Европа, нискиот интерес на јавноста, вклучената должина на време и малата веројатност за успешен исход. Ова доведува до многу лоша стапка на убедување во земјите членки.

Во рамките на својата надлежност, само централизирано тело како ЕЈО ќе може систематски да ги следи случаите сè додека не бидат изведени пред суд. Како резултат, ќе се зголеми бројот на осудувања и вратени пари. Препречувачкиот ефект за потенцијалните измамници не смее да се игнорира. Како заклучок, можеме да тврдиме дека принципот на супсидијарност не е нарушен, бидејќи целите на договорите во

областа на измама на ЕУ не можат да бидат доволно постигнати само од страна на само земјите членки и дека предложената акција е подобро спроведена на ниво на Унија.

ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ

Составот на европскиот буџет фундаментално се промени од 90-тите години на минатиот век кога започна проектот за европска служба за јавно обвинителство. Во тоа време, околу 70 % од буџетот на ЕУ отиде во земјоделството. Една третина од оваа сума беше наменета за поврат на извозот во трети земји и за земјоделски давачки наплатени за увоз од страната на приходите. Беше извршена голема измама, која имаше многу софистицирани транснационални димензии (рингишпили). Координацијата и соработката меѓу националните истражни служби, полицијата и јавните обвинители беа неопходни. Проценките на финансиското влијание на измамата укажаа на бројка од 10 % од буџетот. Врз основа на неколку вообичаени реформи во земјоделската политика, директната помош на земјоделците и расходите поврзани со пазарот претставуваат најголем дел од буџетот на заедничката земјоделска политика (ЗЗП), кој денес изнесува помалку од една третина од општиот буџет. Од официјалните документи на Комисијата, се изразува дека вистинската димензија на измамените пари на ЕУ денес повеќе нема да оправда предлагање на такво софистицирано тело како ЕЈО. Новите надлежности што произлегуваат од Директивата за ПИФ очигледно водат до ист заклучок. Навистина, измамата за ДДВ ќе биде во надлежност на ЕЈО доколку е поврзана со територијата на две или повеќе земји членки и вкупната штета е најмалку 10 милиони евра. Земјите членки ќе продолжат да ја одржуваат водечката улога во оваа област, сепак, значи дека полето на дејствување на ЕЈО е ограничено.

НОВИ НАДЛЕЖНОСТИ ЗА ЕЈО

Потоа се поставува прашањето дали креирањето на ЕЈО го надминува она што е неопходно за да се постигнат целите на договорите, доколку неговите надлежности останат ограничени на заштитата на буџетот на ЕУ. Почитувањето на принципот на пропорционалност би можело да се доведе во прашање, бидејќи она што е предвидено е сложена и економско-интензивна машинерија, далеку отстранета од јасно транспарентниот квалитет на Corpus Juris и едноставноста на предлогот на Комисијата

за 2013 година. Затоа, се чини дека се препорачуваат нови задачи за ЕЈО за да се потврди формирањето на ново европско тело. Веројатно, заштитата на животната средина ќе биде соодветно подрачје за проширување.

Законот за животна средина на ЕУ претставува релевантен корпус на детални норми и претставува извонредна лабораторија за европска интеграција. Зафатено во отсуство на правна основа, дејствувањето на европските институции во моментот опфаќа речиси целосен правен простор. Тоа е импулсно, сложено и предизвикувачко законодавство. Терминот *животна средина* се однесува на целиот спектар на природни и вештачки елементи што го опкружуваат животот. Закон за животна средина значи законодавство чија цел е борба против загадувањето на воздухот, размножување на отпадот, загадување на водата и климатските промени и придонесува за заштита на биолошката разновидност. Сегашното законодавство на ЕУ исто така овозможува демократија во животната средина и прераспределување на одговорностите во случај на оштетување. Во почетокот, тоа беше антропоцентричен концепт, но сега ја штити животната средина сама по себе. Законодавството на ЕУ е составено од повеќе од 700 правни акти, секторски и трансверзални. Постојано комуницираат со националните и меѓународните закони. Тоа е катализатор за развој на национални и меѓународни норми.

Како и во областа на ПИФ, криминалот во животната средина главно се казнува во рамките на националните закони. Во светло на јурисдикцијата на Европскиот суд за правда, Директивата на ЕУ 2008/99 / ЕЗ за заштита на животната средина преку кривично право и Директивата на ЕУ 2009/123 / ЕС за загадување на изворите на брод се обидоа да воведат усогласување на кривичното право. Друга паралела со областа на ПИФ е дека законодавецот на ЕУ – мора да се каже, за жал – се ограничи на минималистичка интервенција. Криминалот во животната средина обично се сериозни престапи и честопати се форми на транснационален криминал извршен од мрежи кои работат низ 28 национални јурисдикции, чии правни и оперативни инструменти варираат од една земја членка на ЕУ до друга. Европол и Европравда се спречени со ограничените овластувања; не постои европска канцеларија како ОЛАФ (Европската канцеларија за борба против измама) која работи на ова поле. Како и во областа на ПИФ, криминалот во животната средина изостанува како приоритет за националните органи за спроведување на законот. И, како и со криминалите на ПИФ, кривичите дела против природата изгледаат без жртви. Време е да се започне кампања за проширување на надлежностите на ЕЈО за заштита на животната средина, што се однесува до

територијата на ЕУ и да се разгледа соработката со меѓународните органи за спроведување на законот. Животната средина, како и буџетот, може да се смета за „европско добро“. Несомнено, злосторствата во животната средина би се вклопиле во списокот на кривични дела наведени во чл. 83 ТФЕУ како област на потенцијална надлежност за ЕЈО.

Во своето обраќање на државата на Унијата на 12 септември 2018 година, претседателот на Комисијата, Жан-Клод Јункер, објави дека Европската комисија предлага, тој ден, да ги прошири одговорностите на новоформираниот ЕЈО за вклучување на борбата против терористичките кривични дела кои влијаат на повеќе од една земја членка. Со оглед на Самитот Сибиу во мај 2019 година, Комисијата го покани Европскиот совет да ја преземе оваа иницијатива заедно со Европскиот парламент. Предлогот на Комисијата за проширување на надлежностите на ЕЈО беше добредојден, бидејќи ќе се осврне на загриженоста изразена во врска со принципот на пропорционалност.

Во исто време, иницијативата е единствена можност да се прошири опсегот на дебатата за да се вклучи и заштитата на животната средина. Навистина, постои широко убедување во специјализираните кругови дека криминалот во животната средина треба разумно да се смета меѓу секторите фаворизирани за идно проширување на материјалниот обем на ЕЈО, заради неговата природа и, пред сè, релевантноста на заштитата на животната средина во политиките на ЕУ. Европскиот суд за правда смета дека животната средина е суштински предмет од општ интерес за Европската унија, суштинска цел на европскиот поредок. Покрај тоа, академиците се на мислење дека, во конкретни случаи, кога криминалот во животната средина резултира во поврзаност со кривично дело ПИФ, ЕЈО е веќе надлежен за истрага, гонење и изведување на осомничените криминалци пред лицето на правдата.

ЗАКЛУЧОЦИ

Иницијативата на Комисијата за проширување на надлежностите на ЕЈО за тероризам треба да се искористи за да се започне кампања за додавање на кривичните дела кај животната средина во портфолиото на ЕЈО. Ваквата дебата треба да се води меѓу сите засегнати страни, како на политичко, така и на правно експертско ниво, во тесна соработка со Управата за правда и животна средина, и со поддршка на Европските здруженија за кривично право. Бидејќи предметот на проширувањето не

беше третиран на Самитот во Сибиу во мај 2019 година, суштината е времето да ги убедат сите засегнати страни во неопходноста да се дејствува!

Иницијативата може да се поврзе со тековните дебати во институциите на Обединетите нации за иницијативите на европското и меѓународното граѓанско општество за криминалот на екоцидот. Овој концепт се однесува на деструктивното влијание на човештвото врз сопственото природно опкружување и на масовното оштетување и уништување на екосистемите. Оваа иницијатива треба да вклучува и додавање на ова кривично дело во Статутот на Рим, како последица на што Меѓународниот кривичен суд би имал право да гони.[45]

ЗАКЛУЧОК

Европскиот јавен обвинител со сигурност ќе биде воспоставен, тој е вклучен во Договорот од Лисабон и е јасно утврден во него, можеби засега ќе функционира со неколку точно утврдени надлежности, но доколку неговата работа даде охрабрувачки резултати со сигурност ќе му бидат доверени повеќе надлежности за гонење на најразлични типови кривични дела. Оваа институција ќе има и децентрализирана улога каде ЕЈО ќе има непосредна улога преку неговите канцеларии во земјите членки каде задолжен во обавувањето на надлежностите ќе биде и делегираниот Европски јавен обвинител со неговиот тим кој ќе дава извештаи директно од местото на работа до центарот на Европското јавно обвинителство. Од аспект на ефективност имаме одлично воспоставен систем на хиерархија со оптимален капацитет на позиции кои ќе придонесат да се дојде до навремен и точен исход на истрагите, а притоа да се гарантира непристрасноста и заштитата на начелата на правичната кривична постапка и почитување на владеењето на правото и човековите права како главни постулати на Европската унија.

[45] Francesco De Angelis, The European Public Prosecutor's Office (EPPO) – Past, Present, and Future број 4/2019 https://eucrim.eu/articles/the-eppo-past-present-and-future/, пристапено на 25.05.2020 година

Законодавниот предлог за основање на ЕЈО има за цел да се справи со сегашната фрагментација на системот што се користи во истрагата и гонењето на прекршоци што влијаат врз финансиските интереси на ЕУ. Предлогот има голем потенцијал. Да се обезбедат цврсти синергии меѓу сите актери вклучени во борбата против прекршоците на ПИФ на национално и на ниво на ЕУ е сложен предизвик; избраниот дизајн треба, пред сè, да се избегне понатамошна фрагментација на рамката на ЕУ.

Така, идното ЕЈО не треба да се сфаќа како изолиран актер, туку треба да се гледа во контекст на дел од интеракција од повеќе нивоа. За да даде додадена вредност, ЕЈО треба да биде соодветно за целите во пракса. Во ова време на економска криза, треба да се размисли за одговорно користење на ресурсите.

Процесот на преговори што во моментот се одвива во Советот на Европската унија и во Европскиот парламент е моментумот за обликување на идниот пејзаж на Европската унија. Навистина, мора да се направи чекор назад и да се донесе глобален пристап кон рамката на полициската и судската соработка и координација во кривични работи за да се обезбеди овој актер да ги пополни празнините, да избегнува дуплирање на напорите и да обезбеди правна сигурност.

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

1. Сотировски Љупчо (2011) „Вовед во правото на Европската унија“ Правен факултет Универзитет „Гоце Делчев“ Штип
2. Камбовски Владо (2005) „Правда и внатрешни работи на Европската унија“ Правен факултет „Јустинијан Први“- Скопје
3. Кошевалиска Олга (2011), „Предности и слабости во конституирањето на Европскиот јавен обвинител“ Научно списание „Правник“ бр.233
4. Antonio Martinez Santos 2018 “The status of independence of the European Public Prosecutors Office and its Guarantees”; Lorena Bachmaier Winter “The European Public Prosecutor Office, The challenges ahead”, Madrid
5. Silvia Allegrezza and Anna Mosna 2018 “Cross-Border Criminal Evidence and the Future European Public Prosecutor. One Step Back on Mutual Recognition?”; Lorena Bachmaier Winter “The European Public Prosecutor Office, The challenges ahead”, Madrid

6. Vera Alexandrova 2015 “Presentation of the Commission’s Proposal on the Establishment of the European Public Prosecutor’s Office”; L.H. Erkelens, A.W.H. Meij, M. Pawlik “The European Public Prosecutor’s Office An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?” Hague;

7. Michèle Coninsx 2015 “The European Commission’s Legislative Proposal: An Overview of Its Main Characteristics”; L.H. Erkelens, A.W.H. Meij, M. Pawlik “The European Public Prosecutor’s Office An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?” Hague;

8. Ben Smulders 2015 “Is the Commission Proposal for a European Public Prosecutor’s Office Based on a Harmonious Interpretation of Articles 85 and 86 TFEU?”; L.H. Erkelens, A.W.H. Meij, M. Pawlik “The European Public Prosecutor’s Office An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?” Hague;

9. David Vilas Alvarez 2018 “The material competences of the European Public Prosecutor’s Office”; Lorena Bachmaier Winter “The European Public Prosecutor Office, The challenges ahead”, Madrid

10. Јосифовиќ Ивица „Европски Јавен Обвинител: Потреба или нужност“, Научно списание на УГД,

11. Jorge A. Espina Ramos 2018 “The Relationship Between Eurojust and the European Public Prosecutor’s Office”; Lorena Bachmaier Winter “The European Public Prosecutor Office, The challenges ahead”, Madrid

12. Lorena Bachmaier Winter 2018 “Cross-Border Investigations Under the EPPO Proceedings and the Quest for Balance”; Lorena Bachmaier Winter “The European Public Prosecutor Office, The challenges ahead”,

13. Staelens Jana, 2014 “The European Public Prosecutor’s Office: The future?” Faculty of Law Ghent University

14. K. LIGETI and M. SIMONATO, “The European Public Prosecutor's Office: Towards a Truly European Prosecution Service?”, New Journal of European Criminal Law, vol. 4, issue 1-2, 2013,

15. A. KLIP, Substantive criminal law of the European Union, Antwerpen, Maklu, година 2011

16. A. SEMETA, “Statement on European Public Prosecutor's Office”, Speech 13/645, Press Conference, Brussels, 17 July 2013, http://europa.eu/rapid/press-release,

17. Council of the European Union, press release of the JHA meeting, 7095/14, Brussels, 3 and 4 March 2014, http://www.consilium.europa.eu/

18. Katalin Ligeti and Anne Weyembergh 2015 “The European Public Prosecutor’s Office: Certain Constitutional Issues”; L.H. Erkelens, A.W.H. Meij, M. Pawlik “The European Public Prosecutor’s Office An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?” Hague;

19. Catherine Deboyser 2015 “European Public Prosecutor’s Office and Eurojust: ‘Love Match or Arranged Marriage’?”; L.H. Erkelens, A.W.H. Meij, M. Pawlik “The European Public Prosecutor’s Office An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?” Hague;

20. John A.E. Vervaele 2018 “The European Public Prosecutor’s Office (EPPO): Introductory Remarks .” Willem Geelhoed, Leendert H. Erkelens, Arjen W.H. Meij;Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor’s Office, Hague

21. Vander Beken, T. and Kilching, M. (eds.), The role of the public prosecutor in the European criminal justice systems, Brussels, 2000,

22. MIETTINEN, S., Criminal law and policy in the European Union, New York, Routledge

23. Francesco De Angelis, The European Public Prosecutor’s Office (EPPO) – Past, Present, and Future број 4/2019 https://eucrim.eu/articles/the-eppo-past-present-and-future/

24. Wouter van Ballegooij 2018 “European Public Prosecutor’s Office—A View on the State of Play and Perspectives from the European Parliament.” Willem Geelhoed, Leendert H. Erkelens, Arjen W.H. Meij;Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor’s Office, Hague

25. Ester Herlin-Karnell 2018 “The Establishment of a European Public Prosecutor’s Office: Between ‘Better Regulation’ and Subsidiarity Concerns.” Willem Geelhoed, Leendert H. Erkelens, Arjen W.H. Meij;Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor’s Office, Hague

26. Valsamis Mitsilegas and Fabio Giuffrida 2018 “The European Public Prosecutor’s Office and Human Rights.” Willem Geelhoed, Leendert H. Erkelens, Arjen W.H. Meij;Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor’s Office, Hague

27. Report Strategic Seminar, “Eurojust and the Lisbon Treaty: Towards more effective action”, Bruges, 20-22 September 2010, New Journal of European Criminal Law, vol. 2, issue 1, 2011,

28. AMBOS, K., "Is the development of a common substantive criminal law for Europe possible? Some preliminary reflections", Maastricht Journal of European and Comparative Law, vol. 12, 2005

29. Eurojust News, issye 8, May 2013, http://eurojust.europa.eu/,

30. https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_en

31. https://europa.eu/european-union/topics/justice-home-affairs_en

32. https://pages.uoregon.edu/euro410/eutoday/organizations.php?menu#

33. http://www.ejtn.eu/Documents/About%20EJTN/Criminal%20Justice%202019/CR201909_Thessloniki/DG%20JUSTICE_EPPO_Brochure.pdf, (Брошура за заштита на даночните обврзници од измама и корупција, Канцеларијата на ЕЈО)

34. https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eppo/

35. https://ec.europa.eu/info/law/cross-border-cases/judicial-cooperation/networks-and-bodies-supporting-judicial-cooperation/european-public-prosecutors-office_en#pif-directive

36. https://ec.europa.eu/info/law/cross-border-cases/judicial-cooperation/networks-and-bodies-supporting-judicial-cooperation/european-public-prosecutors-office_en#structureandcharacteristicsoftheeppo

37. https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-area-of-justice-and-fundamental-rights/file-european-public-prosecutor-s-office (Легислативен воз, Област на правда и основни права, Европски јавен обвинител) Барбара Матера, Новинарски портал на Европскиот парламент

38. http://www.ejtn.eu/Documents/About%20EJTN/Criminal%20Justice%202019/CR201909_Thessloniki/DG%20JUSTICE_EPPO_Brochure.pdf Брошура за „Заштита на плаќачите на данок против измамите и корупцијата" Како ЕЈО работи? „Protecting taxpayers against fraud and corruption" How does the EPPO work?

39. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_18_4767 Документ на факти (Прашања и одговори на за ЕЈО) Европската комисија Брисел 1 август 2018 година

40. FRANSSEN, V., "National European Parliaments issue yellow card against the European Public Prosecutor's Office", 4 November 2013. (http://europeanlawblog.eu/)

41. VERMEULEN, G., DE BONDT, W. and RYCKMAN, C., "Eurojust and its relevance in the debate on a future European Public Prosecutor's Office", in

Rethinking international cooperation in criminal matters in the EU, Antwerpen, Maklu, 2012,