

ЕВРОПСКИ ЈАВЕН ОБВИНИТЕЛ: ПОТРЕБА ИЛИ НУЖНОСТ

Апстракт: Трудот презентира сеопфатна интерпретација на проблемот кој е широко дискутиран во поглед на воспоставувањето на Канцеларијата на Европскиот јавен обвинител. Истражувањето е поделено во два дела. Прво, се дава осврт и одговор на неколку претходни прашања кои ја отвораат можноста за воспоставување на Канцеларијата на Европскиот јавен обвинител. Второ, трудот го истражува Договорот од Лисабон и членовите 85 и 86, како и некои од прашањата кои треба да бидат решени, не само од практична перспектива, туку и со цел да се постигне согласност меѓу државите-членки.

Имајќи во предвид дека согласно овие членови до ден денес не е создадена оваа функција, во заклучокот се дадени одредени препораки и насоки околу тоа како треба да изгледа Европскиот јавен обвинител, а тоа е преку создавање на независен ентитет кој има потреба од соработка со Европска правда.

Клучни зборови: *Кривично право, Европска унија, Договор од Лисабон, Европска правда.*

EUROPEAN PUBLIC PROSECUTOR: NEED OR NECESSITY

Abstract: The paper presents a comprehensive interpretation of the issue widely discussed regarding the introduction of the European Public Prosecutor's Office. The research is twofold. First, a review and answer of several previous questions is given which opens the possibility of establishing the European Public Prosecutor's Office. Second, the paper examines the Lisbon Treaty and Articles 85 and 86, as well as some of the questions which need to be resolved, not only from practical perspective, but also in order to achieve agreement among member-states.

Having in mind that according to these articles until today no such function is created, in the conclusion several recommendations and directions are given regarding how the European Public Prosecutor profile should look and that is by creating an independent entity with the need of cooperation with Eurojust.

Key words: *Criminal law, European Union, Lisbon Treaty, Eurojust*

1. Наместо вовед: претходни прашања

Прво претходно прашање: Што е *Corpus Juris*? Оригиналниот модел на Европскиот јавен обвинител (ЕЈО) е вметнат во *Corpus Juris* студијата објавена во 1997 година.¹ Студијата претстави сет на супранационални правила за можно создавање на Европско кривично право.² Документот идентификува неколку кривични дела поврзани со измама на Европскиот буџет и воспоставува сеопфатна постапка за истрага и гонење на овие кривични дела, како и прашања на кривична одговорност и казни.

¹ Delmas-Marty, M., (1997), "*Corpus Juris: Introducing penal provisions for the purpose of the financial interests of the European Union*", Paris, Economica.

² Kuhl L., (2008), "*The future of the European Union's financial interests: Financial criminal law investigations under the lead of a European Prosecutor's Office*", EUCRIM 3-4/2008, p. 187.

Студијата ја дефинира измамата доста широко покривајќи трошење и земање од буџетот. За целите на истрагата, гонењето, судењето и казнувањето, според студијата територијата на држава-членка на ЕУ претставува единствена правна област и зависи од кривично-правните системи на државите-членки на ЕУ, додека кривичните дела ќе се процесуираат преку националните судови.

Второ претходно прашање: Што е ЕСБИ? Европската служба за борба против измамите е независен ентитет во рамки на Европската комисија која спроведува „административни истраги за кривични дела против финансиските интереси на ЕУ“,³ но „без влијание на надлежностите на државите-членки во покренувањето на кривични процедури“.⁴ ЕСБИ е надлежна за истражување на нелегалните активности спроведени од европските службеници и економските оператери кога е во прашање буџетот на ЕУ. Првата категорија се однесува на истраги во рамки на институциите на ЕУ, додека втората категорија покрива надворешни истраги. Оперативната активност на ЕСБИ е во блиска врска со кривичното законодавство, како и со националните полициски и судски власти.

Трето претходно прашање: Што е Европска правда? Европска правда е воспоставена во 2002 година со одлука на Советот за судска и полициска соработка, составена од судии, обвинители и полициски службеници од државите-членки, компетентни за зајакнување на борбата против сериозните форми на криминал.⁵ Воспоставувањето е инспирирано од потребата за заеднички и ефикасни мерки за забрзување и поедноставување на полициските и судски постапки во државите-членки, особено преку судската помош и екстрадицијата.

Европска правда може да се смета како претходник на КЕЈО. Но, задачите на Европска правда според одлуката на Советот ја нагласуваат нејзината улога како олеснувач: да побара од националните власти (а) да преземат истрага или обвинение за специфични дела; (б) заедничка координација кога се соочуваат со прекугранични случаи; (в) да отстапат кога друга држава е во подобра позиција за спроведување на истраги или обвиненија, во случаи на конфликт на јурисдикции; и (г) да воспостават заеднички истражни тимови. Спротивно на КЕЈО, Европска правда не е ограничена само на кривични дела кои вклучуваат измама на буџетот на ЕУ, туку и на компјутерски криминал, перење пари, криминал по животната средина и организиран криминал. Во 2008 година, Советот усвои нова одлука со цел зајакнување на улогата и капацитетите на Европска правда во борба против организираниот криминал. Понатаму, зајакнувањето и проширувањето на надлежностите на Европска правда е овозможено со Програмата од Стокхолм, петгодишен план со насоки за правда и внатрешните работи на државите-членки за периодот од 2010-2014 година.⁶

2. Од Европска правда до Европски јавен обвинител

Откако Договорот од Лисабон е во сила и ја создаде можноста за воспоставување на КЕЈО, барем од уставно гледиште, според членот 86 од Договорот за функционирање на Европската унија (ДФЕУ),⁷ нормално е да постои политичка волја за создавање на вакво тело. Идејата за КЕЈО

³ Commission Decision 1999/352 of 28 April 1999 establishing the European Anti-fraud Office (OLAF), Official Journal of the European Communities, L 136/20, May 31, 1999.

⁴ Regulation 1073/1999 of the European Parliament and of the Council of 25 May 1999 concerning investigations conducted by the European Anti-fraud Office (OLAF), Official Journal of the European Communities, L 136/1, May 31, 1999, Art. 2.

⁵ Council Decision 2002/187/JHA of 28 February 2002 setting up EUROJUST with a view to reinforcing the fight against serious crime, Official Journal of the European Communities, L 63/1, March 6, 2000, p. 1; изменета со Council Decision 2003/659/JHA of 18 June 2003 amending Decision 2002/187/JHA setting up EUROJUST with a view to reinforcing the fight against serious crime, Official Journal of the European Communities, L 245/44, September 29, 2003, p. 44; и Council Decision 2009/426/JHA of 16 December 2008 on the strengthening of EUROJUST and amending Decision 2002/187/JHA setting up EUROJUST with a view to reinforcing the fight against serious crime, Official Journal of the European Communities L 138/14, June 4, 2009, p. 14.

⁶ European Council, (2010) *“The Stockholm Programme: An Open and Secure Europe Serving and Protecting Citizens”* Official Journal of the European Union C 115/1, May 4, 2010.

⁷ Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, Official journal of the European Union, C 83/1, March 30, 2010.

предизвика дискусија за статусот и институционалата поставеност, опсегот на надлежности, применливите правила на постапката и потенцијалната организациска шема. Прашања беа покренати и околу достапноста до доказите прибавени од КЕЈО пред националните судови и судското испитување на неговите постапки. Во оваа насока, членот 86 од ДФЕУ треба да се разгледува заедно со членот 85 во однос на влијанието врз Европска правда.

Најпрвин, членот 85 (1) ја потврдува улогата на Европска правда во хоризонталната соработка во однос на зајакнување на координацијата и соработката меѓу националните истражни и обвинителски власти. Во овој контекст, Европскиот парламент и Советот преку регулативи ќе ја утврдуваат структурата и задачите на Европска правда, како и вклученоста на Европскиот парламент и националните парламенти во евалуација на активностите на Европска правда. Членот 85 (2) потенцира дека во судските гонења, без прејудиирање на членот 86, ќе се преземат формални акти на судска соработка од страна на компетентните национални власти.

Понатаму, членот 86 од ДФЕУ стипулира дека: „Во борбата против кривичните дела што влијаат врз финансиските интереси на Унијата, Советот, со регулативи донесени со посебна законодавна постапка, може да основа Европско јавно обвинителство од Европска правда. Советот постапува едногласно по добивање согласност од Европскиот парламент. Во отсуство на едногласност во Советот, група од најмалку девет држави-членки може да побара предлог-регулативата да се проследи до Европскиот совет. Во тој случај, привремено се прекинува постапката во Советот ... во случај на консензус, Европскиот совет, во период од четири месеци од привременото прекинување, го враќа предлогот назад до Советот за негово донесување.,,

Прашања произлегуваат во однос на идната улога на Европска правда, како што фразата „од Европска правда“ предизвикува двосмисленост. Имајќи ја во предвид потенцијалната моќ во иницирање на кривичните истраги, Европска правда може да се трансформира во ЕЈО според членот 85 (1) од ДФЕУ. Контрадикторна интерпретација може да резултира во исчезнување на Европска правда доколку надлежностите се доверат на целосно нова институција. Несигурноста во јазикот е со цел да се остави слободен маневарски простор за создавачите во однос на консензусот кој треба да се постигне за конечната перспектива на ЕЈО.

Имајќи ја во предвид комплексноста, различните правно-политички размислувања во државите-членки, тешко е да се претпостави дека КЕЈО ќе се воспостави со едногласна одлука. Поради тоа, КЕЈО најверојатно ќе се воспостави преку зајакната соработка на основа на членовите 20 и 329 од ДФЕУ. Понатаму, Канцеларијата ќе ги извршува своите должности во висок комплексен контекст, со различни учесници за координација (националните судски власти, државите-членки и трети држави) и со употреба на различни правни рамки (правила на постапката, заедничко признавање, спогодби со трети држави).

Во ставовите 2 и 3 од членот 86 се наведени надлежностите и одговорностите на КЕЈО. Но, одредбата која наведува дека КЕЈО „врши функција на обвинител во надлежните судови на државите-членки“ повторно остава простор за прашања. Прво, како КЕЈО ќе истражува ако не е дел од националните полициски власти? Второ, дали гонењето и изведувањето пред правдата значи започнување на случај, кој има потреба од санкција или пополнување на жалби?⁸ Трето, како ќе се собираат и проценуваат доказите и како ќе бидат заштитени правата на обвинетиот? Четврто, како ќе се утврдува судското испитување на КЕЈО (преку националните судови или со создавање на судски систем на ниво на ЕУ)? Од друга страна, членот 85 (1) експлицитно се однесува на улогата на Европска правда во покренувањето на кривичните истраги против финансиските интереси на Унијата, со тоа покренувајќи го прашањето за надлежностите на КЕЈО и дали двете институции ќе се преклопат или ќе дејствуваат одвоено?

⁸ Zwiers, M., (2011), “The European Public Prosecutor’s Office Analysis of a Multilevel Criminal Justice System”, Insertia, Antwerp, p. 398.

Главната надлежност на КЕЈО во борбата против криминалот кој ги нарушува финансиските интереси на ЕУ, според членот 86, упатува дека таквите кривични дела треба да бидат дефинирани во регулативата за време на нејзиното усвојување. Останува отворено прашањето и во однос на јурисдикцијата, дали ќе биде според европската и домашната легислатива? Ставот 4 од членот 86 не упатува само на кривичните дела поврзани со финансиските интереси на ЕУ, туку и на можноста од проширување на овластувањата на КЕЈО да вклучи и сериозни кривични дела кои имаат прекугранична димензија, повторно со едногласно одлучување од Европскиот совет по добивање на согласност од Европскиот парламент и по консултирање на Комисијата, вклучително и согласноста од оние држави-членки кои немаат желба да бидат дел од зајакнатата соработка, со тоа повеќе и повеќе вжештувајќи го прашањето во однос на влијанието врз Европска правда. Како и да е, ако КЕЈО се воспостави преку зајакната соработка, најверојатно, нејзините надлежности ќе бидат ограничени на кривичните дела против финансиските интереси на ЕУ. Ваквата почетна рестрикција во опфатот на активностите на КЕЈО може да спречи евентуален конфликт со националните власти во утврдувањето на надлежностите.

И покрај правната основа за создавање на КЕЈО, сепак не се работи за целосна стандардна процедура од неколку причини. Прво, не постои обврска според договорот за создавање на КЕЈО, иако можноста е предвидена. Второ, не се работи за заедничка правна процедура која овозможува создавање на КЕЈО, туку за посебна процедура која според членот 289 (2) од ДФЕУ, правниот акт се усвојува од една институција (Советот) со согласност на друга институција (Европскиот парламент), а не како што е случај во постапката на соодлучување. Ова значи дека откако членот 86 е применет, Европскиот парламент не може да влијае на нацрт-регулативата. Трето, постапката за воспоставување на КЕЈО се однесува на точката дека не сите држави-членки ќе имаат желба за зајакната соработка, бидејќи ограничувањата во членот 86 (1) повикуваат на согласност од девет држави-членки. Откако прашањето за воспоставување на КЕЈО е покренато пред Европскиот совет и во случај на несогласување, деветте држави-членки може да пристапат кон изготвување на предлог за зајакната соработка според членот 329 (1) од ДФЕУ. Посебната правна постапка е отежната со фактот дека е потребна едногласност од Советот и дека секогаш ќе има држава-членка која ќе се противи на создавањето на КЕЈО, што значи дека, на крајот, секој предлог ќе се движи во насока на зајакната соработка.

3. Достапни опции – про и контра

Како што ЕУ притиска за имплементација на КЕЈО, одредени држави-членки се загрижени дека супранационален обвинител ќе има влијание врз нивниот национален суверенитет. Всушност, Данска, Ирска и Велика Британија одлучија да не учествуваат во имплементацијата на КЕЈО.⁹ На слична линија, Парламентите на 11 држави-членки поднесоа приговори според кои предлог легислативата не се усогласува со принципот на субсидијаритет.¹⁰

Додека некои ја оспоруваат потребата од дејствување во насока на супранационален обвинител, други сметаат дека ЕУ треба да ги зајакне постоечките механизми на соработка.¹¹ Ваквите интервенции помалку ќе го нарушат националниот суверенитет и поефикасно ќе го заштитат

⁹ Protocol (No. 22) on the Position of Denmark, Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, Official journal of the European Union, C 83/299, March 30, 2010; Protocol (No. 21) on the Position of the United Kingdom and Ireland in Respect of the Area of Freedom, Security and Justice, Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, Official journal of the European Union, C 83/1, March 30, 2010.

¹⁰ Communication from the Commission (2013) to the European Parliament, the Council and the National Parliaments on the Review of the Proposal for a Council Regulation on the Establishment of the European Public Prosecutor's Office with Regard to the Principle of Subsidiarity, in Accordance with Protocol No 2, COM (2013) 851 final, November 27, 2013.

¹¹ Ibid.

буџетот на ЕУ. Ваквите грижи рефлектираат широк скептицизам кој ја конфронтира идејата за КЕЈО уште од нејзиното прифаќање. Сепак, со неодамнешната финансиска и должничка криза, климата е изменета. Постоечката политичка и научна дебата помалку се фокусира на прашањето *дали* КЕЈО треба да постои, а повеќе на прашањето *како* да се воспостави КЕЈО. Воспоставувањето на КЕЈО може да биде резимирано како можност за вертикална судска соработка во кривичната област, со широки компетенции на ЕУ или да дејствува како супранационално тело во областа на слобода, безбедност и правда. Можни се неколку опции за изгледот на КЕЈО и поврзаноста со Европска правда, како и тоа дали ќе биде централизирана или децентрализирана структура.

Првата опција е Европска правда да стане КЕЈО. Што се однесува до организациската трансформација, најлесното сценарио е трансфер од Европска правда во КЕЈО. Европска правда може да продолжи да функционира со својата хоризонтална улога и да дејствува во рамки на КЕЈО за кривичните дела против финансиските интереси на ЕУ. Предноста на оваа опција е исклучување на можноста од натрелуваачки капацитети ако структурите дејствуваат одвоено. Единствениот проблем во спроведувањето на оваа опција е како да се прилагоди вертикалната интеграција на КЕЈО во постоечката хоризонтална соработка на Европска правда и националните власти на државите-членки.

Според втората опција, КЕЈО може да се воспостави како одвоен ентитет во рамката на Европска правда, но да функционира независно. На таков начин, КЕЈО во организациска смисла ќе стане дел од Европска правда, но хоризонталните и вертикалните функции нема да се обединат. Како и да е, ако КЕЈО е само единица во Европска правда, останува нејасно кој ќе ги извршува функциите на Европска правда и кој ќе биде одговорен пред Европска правда. Предноста на овој модел е дека инфраструктурата на Европска правда може да биде искористена од КЕЈО. Ризикот е дека Европска правда може да биде засенета од помал ентитет и со потенцијал да биде надмината.

Ако КЕЈО се воспоставува како одвоен и независен ентитет, во исто време да го користи искуството на Европска правда, тогаш ова претставува најчиста опција во однос на одговорноста и внатрешната организација, како што двата ентитета ќе бидат целосно одвоени. Додека целата структура ќе биде појасна доколку постои една единица за судска соработка и друга за истраги и гонења на измамите во ЕУ, задачите ќе се преклопат и како резултат задачите на Европска правда ќе треба да бидат намалени за сметка на задачите на КЕЈО. Ризикот од натрелуваачки капацитети, наместо заедничка соработка, може да создаде проблеми во областа на размена на информациите.

Во однос на организацијата, КЕЈО ќе биде структурирано како независна Европска институција составена од централен авторитет и децентрализиран систем на Европски делегирани обвинители. Овие обвинители ќе бидат понатаму интегрирани во националните обвинителски системи и ќе ја вршат работата во име на КЕЈО. Централниот авторитет би одлучувал за стратешки прашања, како што е обвинителската политика на КЕЈО и надгледување на оперативната работа.¹² Во однос на начинот на работа, КЕЈО ќе биде компетентно за водење истраги и подигнување обвиненија за дела против финансиските интереси на ЕУ во државите-членки. Предистражната постапка ќе биде водена според правото на државата-членка на чија територија се спроведува истрагата, додека правото на ЕУ само ќе одредува одредени минимални стандарди. Крајно, КЕЈО ќе ги изнесува своите случаи пред домашните кривични судови, применувајќи *lex fori*, откако Договорите за ЕУ не предвидуваат создавање на Европски кривичен суд.

Последното сценарио предвидува спојување на КЕЈО и Европска правда во еден ентитет со извршување на задачите на Европска правда - соработка и координација - и новите задачи на КЕЈО -

¹² Дизајнот на централниот авторитет е доста контроверзен. Додека Комисијата предлага хиерархиски модел раководен од еден главен Европски обвинител, државите-членки преферираат покомплексна „колеџ“ структура, раководена од одбор кој ќе ги претставува сите држави-членки. Resolution (2013) on the Proposal for a Council Regulation on the Establishment of the European Public Prosecutor's Office, 534, March 12, 2014; Draft Council Regulation (2014) on the Establishment of the European Public Prosecutor's Office, 9834/1/14, Brussels, 21 May, 2014.

истрага и гонење. Тоа ќе биде потребно за целосно ново тело со внатрешна структура и механизам на одлучување различен од оној кој во моментот го има Европска правда. Во суштина, соединувањето ќе ја доведе Европска правда до крај и евентуално од неа ќе произлезе ново тело.

Во сите опции, создавањето на КЕЈО ќе има потреба од внатрешната организација и постоечката структура на Европска правда. Опцијата во која Европска правда станува КЕЈО ќе наложи минимални промени во постоечката структура на Европска правда, каде се појавува ново тело со соединување на Европска правда и КЕЈО. Иако, предусловот е заедничката соработка, начинот на кој ова ќе биде направено во пракса ќе биде зависно од компатибилноста на нивните структури. Ова е од суштинско значење со цел да се избегне постоење на натпреварувачки институции.

Оттука, законодавците во ЕУ мора да ги почитуваат грижите на државите-членки околу предавањето на нивниот суверенитет кога се одлучува за изгледот на КЕЈО, во спротивно, државите-членки ќе одбијат да учествуваат. Децентрализираниот и интегриран модел на Европската комисија е со намера да ги намали ваквите грижи и да промовира поголема поддршка за предлогот меѓу државите-членки.

4. Влијание врз Европска правда и националните судски власти

Во однос на ефектите кои евентуалното воспоставување на КЕЈО може да ги има врз Европска правда, неколку работи треба да се разгледаат.

Прво, КЕЈО е дизајнирана за да се стекне со супранационален карактер и да воспостави вертикална интеграција во својата област на надлежности со почит кон државите-членки. Ако Европска правда треба да се движи во иста насока преку употребата на членот 85 (1) и со овластувања да иницира истраги и решава конфликти на јурисдикција, ќе постои натпревар во однос на тоа кое тело е повеќе супранационално и има поголеми овластувања. Ова може да предизвика Европска правда почесто да излегува од своите надлежности и, најверојатно, да се движи кон вертикален модел. За КЕЈО, ова ќе значи да се биде постојано под притисок од Европска правда, предизвикувајќи користење на своите овластувања на повисоко ниво.

Второ, откако ќе се воспостави КЕЈО со надлежност за борба против криминалот кој ги напаѓа финансиските интереси на ЕУ, овластувањата на Европска правда во истата област треба да бидат адекватно прилагодени. Како што шансите се поголеми дека нема сите држави-членки да учествуваат во создавањето на КЕЈО, тоа значи дека приоритетната кривична област нема целосно да биде одвоена од надлежностите на Европска правда. Според тоа, поврзано со државите-членки кои нема да бидат дел од создавањето на КЕЈО, Европска правда ќе ги задржи своите надлежности на кривичните дела против финансиските интереси на ЕУ. Иако ова изгледа како јасна поделба, приказната не завршува тука, зошто се појавуваат нови компликации. На пример, кое тело ќе се соочува со случаите кои вклучуваат држави-членки кои учествуваат во создавањето на КЕЈО и оние кои не учествуваат? Дали тоа ќе биде КЕЈО, Европска правда или двете? Поради оваа причина, КЕЈО може да биде сведен само на борба против кривичните дела кои ги погодуваат финансиските интереси на ЕУ.

За Европска правда, воспоставувањето на КЕЈО ќе наметне соработка со друго тело кое има паралелни надлежности, но ужива поголеми овластувања. Додека издвојувањето на паралелните надлежности во ограничена сфера на кривичното право - кривични дела против финансиските интереси на ЕУ - се чини како комплексен предизвик, сепак можна е конфронтација со ваквиот предизвик. Истото не може да се каже доколку КЕЈО се основа и во однос на другите кривични дела. Ваквиот развој ќе води кон степен на надминување на функциите и паралелните надлежности, со тоа правејќи ги двете институции, во поголема мера, неспособни во извршувањето на своите задачи.

Кругот на релевантните актери нема да биде комплетен доколку не се посвети внимание и на односите на КЕЈО со националните судски власти. Ова е едно од одлучувачките причини во однос на тешкотиите во создавањето на идеалниот модел на КЕЈО.

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

Едно од најчувствителните прашања во поглед на односите на КЕЈО со националните судски власти е судското испитување на неговите дејствија. Кои дејствија на КЕЈО 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 обвиненија. 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 КЕЈО ќе го поткопа судското испитување на националните судови, тогаш ќе обезбеди поголемо ниво на правна сигурност.

Засновано на погорното кажано, активностите на КЕЈО 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.

5. Заклучок

Основните правила за воспоставување на КЕЈО остануваат и натаму да се дебатираат. Одредени одредби и натаму имаат потреба од разгледување и ревизија која ќе гарантира создавање на супранационална канцеларија посветена на правда и ефикасност. И покрај контроверзите, проектот за КЕЈО е се поблиску до остварување. Итна широка имплементација ќе бара едногласност во Советот на ЕУ, иако и со соработка на најмалку девет држави-членки, КЕЈО може да започне и како проект на засилена соработка. Имајќи ги во предвид имицијативите на државите-членки кои поддржуваат креирање на КЕЈО, имено Германија и Франција, воведувањето на засилена соработка е реална шанса за успех.

Доколку Европска правда се стекне со поголеми овластувања, тогаш треба да и се даде поголемо време за демонстрирање на своите способности пред да се разгледува можноста од создавање на КЕЈО. Имајќи ја во предвид реакцијата на повеќето држави-членки, тешко ќе се постигне едногласност на ниво на Европскиот совет во поглед на создавањето на едно вакво тело на краток и среден рок. Во отсуство на едногласност, група од девет држави-членки може да воспостават КЕЈО на основ на зајакната соработка, но во таков случај, КЕЈО може да дејствува само на територијата на тие држави-членки и во соработка со Европска правда.

Членовите 85 и 86 опфаќаат повеќе прашања отколку одговори. Можеби Договорот од Лисабон е голем чекор кон создавањето на КЕЈО, но се додека прашањата за нејзиното функционирање остануваат неодговорени, размислувањата за нејзиното воспоставување се нереални или несоодветни.

И покрај постоењето на неколку проекти во минатото околу ова прашање, ниту една студија до сега се нема фокусирано на објективна процена за ефективност на постоечкиот систем за заштита на финансиските интереси на ЕУ. Имајќи ги во предвид погоре наведените проблеми, аргументи и одредени опции, дури и аргументите кои одат во насока на создавање на КЕЈО не се целосно убедливи. Доколку се оствари можноста за воспоставување на КЕЈО, дали преку членот 86 или преку активирање на механизмот на засилена соработка, најкорисно, но не и совршено, е сценариото во кое КЕЈО се создава како посебен и независен ентитет, но кој ќе има потреба од соработка со Европска. Ризикот кој може да се појави поради удвојување на надлежностите, може да се избегне единствено ако двете институции работат во својата област во согласност со надлежностите од Договорот од Лисабон и да ги искористат сите предности од погоренаведените сценарија *vis-à-vis* ризиците.

Доколку некои од погорните сценарија или некоја фузија од нив не успее, во тој случај, а како резултат на постоечкиот правен дивезитет во ЕУ, единствено можно решение за заштита на финансиските интереси на ЕУ е преку зајакнување на заемната соработка и размената на информации, не само меѓу државите-членки, туку и меѓу државите-членки и телата на ЕУ. Оттука, ЕУ ќе треба да направи евалуација и на ваквата алтернатива и да размисли дали целта од создавањето на КЕЈО може да биде реализирана и на друг начин кој ќе биде помал товар за буџетот на ЕУ и државите-членки.

БИБЛИОГРАФИЈА

- [1] Commission Decision 1999/352 of 28 April 1999 establishing the European Anti-fraud Office (OLAF), Official Journal of the European Communities, L 136/20, May 31, 1999;
- [2] Communication from the Commission (2013) to the European Parliament, the Council and the National Parliaments on the Review of the Proposal for a Council Regulation on the Establishment of the European Public Prosecutor's Office with Regard to the Principle of Subsidiarity, in Accordance with Protocol No 2, COM (2013) 851 final, November 27, 2013;
- [3] Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, Official journal of the European Union, C 83/1, March 30, 2010;
- [4] Council Decision 2002/187/JHA of 28 February 2002 setting up EUROJUST with a view to reinforcing the fight against serious crime, Official Journal of the European Communities, L 63/1, March 6, 2000;
- [5] Council Decision 2003/659/JHA of 18 June 2003 amending Decision 2002/187/JHA setting up EUROJUST with a view to reinforcing the fight against serious crime, Official Journal of the European Communities, L 245/44, September 29, 2003;
- [6] Council Decision 2009/426/JHA of 16 December 2008 on the strengthening of EUROJUST and amending Decision 2002/187/JHA setting up EUROJUST with a view to reinforcing the fight against serious crime, Official Journal of the European Communities L 138/14, June 4, 2009;
- [7] Delmas-Marty, M., (1997), "*Corpus Juris: Introducing penal provisions for the purpose of the financial interests of the European Union*", Paris, Economica;
- [8] Draft Council Regulation (2014) on the Establishment of the European Public Prosecutor's Office, 9834/1/14, Brussels, 21 May, 2014;
- [9] European Council, (2010) "*The Stockholm Programme: An Open and Secure Europe Serving and Protecting Citizens*" Official Journal of the European Union C 115/1, May 4, 2010;
- [10] Kuhl L., (2008), "*The future of the European Union's financial interests: Financial criminal law investigations under the lead of a European Prosecutor's Office*", EUCRIM 3-4/2008;
- [11] Protocol (No. 21) on the Position of the United Kingdom and Ireland in Respect of the Area of Freedom, Security and Justice, Consolidated versions of the Treaty on European Union and the

Treaty on the Functioning of the European Union, Official journal of the European Union, C 83/1, March 30, 2010;

[12] Protocol (No. 22) on the Position of Denmark, Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, Official journal of the European Union, C 83/299, March 30, 2010;

[13] Regulation 1073/1999 of the European Parliament and of the Council of 25 May 1999 concerning investigations conducted by the European Anti-fraud Office (OLAF), Official Journal of the European Communities, L 136/1, May 31, 1999;

[14] Resolution (2013) on the Proposal for a Council Regulation on the Establishment of the European Public Prosecutor's Office, 534, March 12, 2014;

[15] Zwiers, M., (2011), "The European Public Prosecutor's Office Analysis of a Multilevel Criminal Justice System", Insertia, Antwerp;