

Elizabeta Ivičević*

**SAVJETOVANJE: UTJECAJI PRAVA EUROPSKE
ZAJEDNICE / EUROPSKE UNIJE NA NACIONALNO
KAZNENO PRAVO DRŽAVA ČLANICA
(Pravni fakultet u Zagrebu, 26. ožujka 2003.)**

U organizaciji Zaklade Konrad Adenauer i Hrvatske udruge za europsko kazneno pravo, 26. ožujka 2003., u vijećnici Pravnog fakulteta u Zagrebu, održano je savjetovanje na temu Utjecaji prava Europske zajednice / Europske unije na nacionalno kazneno pravo država članica. Tom prigodom održana je i promocija hrvatskog prijevoda *Corpus juris 2000*, zbirke odredbi za zaštitu financijskih interesa Europske unije. Kao predavači na savjetovanju su sudjelovali prof. dr. Helmut Satzger sa Sveučilišta u Augsburgu i mr. sc. Zlata Đurđević, asistentica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

Savjetovanje je otvorio prof. dr. sc. Davor Krapac, dekan Pravnog fakulteta u Zagrebu. U svom pozdravnom govoru istaknuo je značaj pojave "europeizacije" kaznenog prava u doba konvergencije nacionalnih i nastanka supranacionalnih pravnih sustava, kada upravo kazneno pravo predstavlja posljednje i najčvršće uporište državnog suvereniteta. Pritom se kazneno pravo država članica, ali i država aspirantica da postanu članice, susreće s brojnim izazovima za koje se treba na vrijeme pripremiti.

Nakon pozdravnog govora prof. dr. sc. D. Krapca, sudionicima savjetovanja obratio se dr. Stefan Gehrold, ravnatelj Zaklade Konrad Adenauer za Hrvatsku i Sloveniju. U svom govoru predstavio je Zakladu Konrad Adenauer koja u Hrvatskoj djeluje nešto duže od dvije godine, a čiji su glavni ciljevi unapređenje demokratskih struktura, promicanje međunarodne suradnje, političko savjetovanje i edukacija. Dr. S. Gehrold je ukazao na dosadašnje poimanje kaznenog prava kao prava nacionalne domene, ali i na razvoj Europske unije prema trostupnom modelu predviđenom u Ugovoru iz Maastrichta. Postavio je pitanje: Treba li Europi jedan europski kazneni zakon kao odgovor na tendencije globalizacije?

Uslijedila je promocija hrvatskog prijevoda *Corpus juris 2000*. Riječ je preuzeo prof. dr. sc. Petar Novoselec, predsjednik Hrvatskog udruženja za europsko kazneno pravo, koji je upozorio na veliko značenje *Corpus juris* kao nacarta, akta koji sadrži odredbe za zaštitu financijskih interesa Europske unije, iako

* Elizabeta Ivičević, znanstvena novakinja Pravnog fakulteta u Zagrebu

taj akt još ne predstavlja pozitivan pravni propis. Naime, Europska unija trpi ogromne štete zbog poduzimanja nezakonitih radnji, različitih oblika prijevare, a posebice zbog nezakonitog stjecanja subvencija Europske unije,¹ utaje poreza i taksa, pranja novca, primanja mita i drugih djela. Sva nastojanja za suzbijanjem nezakonitih radnji na štetu financijskih interesa Europske unije susreću se s problemom neujednačenosti kaznenog prava država članica. Naime, na materijalnom pravnom planu problem je što države članice pojedina kaznena djela ne sankcioniraju jednako, a na procesnom pravnom planu problem je što procesne radnje poduzete u jednoj od država nemaju valjanost pred tijelima drugih država. Upravo zbog tih problema nastojanja su usmjerena prema stvaranju jedinstvenog europskog kaznenopravnog prostora, pa su tako Europski parlament i Ured za suzbijanje prijevare (OLAF) pristupili izradi akta *Corpus juris*.

Prof. dr. sc. P. Novoselec upoznao je ukratko sudionike savjetovanja sa sadržajem *Corpus juris* te je upozorio na dvojbenu narav tog akta. Naime, nema suglasnosti o tome je li riječ o modelu kaznenog zakona, rukovodnim načelima ili temeljnim postavkama za nadnacionalno europsko kazneno pravo. Ipak, nedvojbeno je da je riječ o pokušaju homogenizacije kaznenog prava, iako još nije razrađena metoda realizacije te homogenizacije.

U uvodnom dijelu svoga predavanja naslovljenog *Utjecaji prava Europske zajednice / Europske unije na nacionalno kazneno pravo država članica* prof. dr. H. Satzger podsjetio je na povijesni razvoj Europske zajednice još od 1957. godine kada je osnovana kao Europska ekonomska zajednica pa do današnjih dana te je istaknuo pojavu europeizacije nacionalnih kaznenih prava i značaj mjera usmjerenih prema europeizaciji ne samo za države članice nego i za zemlje moguće kandidatkinje za ulazak u Europsku uniju, među kojima je i Hrvatska.

Prvi dio predavanja prof. dr. H. Satzgera obuhvatio je problematiku osnovnih pitanja europskog kaznenog prava. Najprije je uvodno izloženo razmatranje o kaznenopravnom značaju europskog prava, s posebnim osvrtom na pitanje naziva kaznenog prava u pravu Europske zajednice i pravu Europske unije. Uslijedilo je razmatranje nacionalne nadležnosti za kazneno pravo te postojećih tendencija za nastankom europskog kaznenog prava. U tom kontekstu prof. dr. H. Satzger obradio je sljedeće probleme.

Prvi problem predstavljaju sankcije Zajednice i nedostatak supranacionalnog kaznenog prava (kaznenog prava Zajednice). Naime, tri skupine sankcija koje predviđa europsko pravo² nisu kaznene sankcije u klasičnom smislu, već

¹ Slučajevi nezakonitog stjecanja subvencija Europske unije naročito su učestali na području agrara.

² Tri su skupine sankcija koje predviđa europsko pravo: novčane kazne, ostale financijske sankcije (različite od novčanih kazni) i oduzimanje određenih prava.

sankcije u širem smislu riječi, budući da o njima odlučuje Europska komisija, a ne Europski sud pravde.

Drugi je problem nepostojanje legislativne nadležnosti za stvaranje kaznenog prava Zajednice. Prema mišljenju prof. dr. H. Satzgera, čl. 30. Statuta Europskog suda pravde³ ne može se neposredno primjenjivati te stoga ne predstavlja primjer normiranja izvornoga europskog kaznenog djela. Međutim, postavlja se pitanje jesu li tijela Europske unije uopće nadležna da stvaraju norme kojima će uvoditi kaznena djela. Iako postoje i suprotna mišljenja, prof. dr. H. Satzger smatra da takva nadležnost ne postoji, budući da bi se volja država članica, za odricanjem njihova suvereniteta u kaznenom pravu, morala izrijekom spomenuti u tekstu Rimskog ugovora, što nije slučaj.

Treći problem jest kazneno pravo u okvirima trećeg stupa Europske unije⁴, budući da čl. 31.e Ugovora o Europskoj uniji⁵ predviđa suradnju država članica u kaznenim predmetima. Prof. dr. H. Satzger smatra da ta odredba nije pogodna osnova za legislativu jer se radi samo o prihvatanju minimalnih pravila koja će omogućiti harmonizaciju, ali ne i donošenje propisa u smislu postojanja europske legislative kaznenih odredbi.

Usprkos svim iznesenim problemima, *Corpus juris* nedvojbeno predstavlja začetke pravog supranacionalnog, europskog prava, iako njegova priroda i mogućnosti njegove buduće primjene još nisu do kraja razjašnjeni.

Drugi dio predavanja prof. dr. H. Satzger posvetio je utjecaju europskog prava na nacionalna kaznena prava, iz perspektive sudova koji se u svakodnevnoj praksi susreću s konkretnim problemima primjene pravnih norma. Unutar problematike granica koje postavlja pravo Zajednice kada je riječ o razvoju nacionalnih kaznenih prava, prof. dr. H. Satzger govorio je o kaznenom pravu kao o materiji koja se ne odupire pravu Zajednice, o pravu Zajednice koje predstavlja gornju granicu za nacionalno pravo te o postavljenoj općoj donjoj granici za kazneno pravo. Naime, nacionalni kazneni legislator mora poštovati granice određene u europskom kaznenom pravu pa je tako zabranjeno donošenje normi protivnih europskom kaznenom pravu.⁶ Isto tako, europsko pravo predviđa i

³ Članak 30. Statuta Europskog suda pravde: "Svaka država članica smatrat će lažni iskaz svjedoka ili vještaka pod zakletvom kao istovrsno kazneno djelo počinjeno u vlastitim civilnim stvarima pred nadležnim sudom. Po prijavi Suda ona će progoniti počinitelja pred vlastitim nadležnim sudovima".

⁴ Treći stup Europske unije sačinjava policijska i pravosudna suradnja u kaznenim stvarima.

⁵ Članak 31. Ugovora o Europskoj uniji: "Zajednička akcija o pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima uključuje:...e) postupno prihvatanje mjera kojima se utvrđuju minimalna pravila vezana uz sastavne elemente kaznenih djela i kazni na području organiziranog kriminala, terorizma i ilegalne trgovine drogom".

⁶ Tako bi npr. nacionalna odredba koja za strane državljane predviđa strože kazne bila protivna europskom načelu zabrane diskriminacije.

minimalne granice koje nacionalno zakonodavstvo mora poštovati. Budući da Europska zajednica ima određena pravna dobra koja treba zaštititi, ne samo financijske interese, no istodobno nema legislativnu nadležnost za propisivanje sankcija za povrede tih dobara, države članice koje imaju legislativnu nadležnost trebaju propisivati sankcije, prema čl. 10. Ugovora o Europskoj zajednici⁷, što će se onda koristiti kao osnova za primjenu nacionalnog prava ako je riječ o povredi dobara Europske unije. Nadalje, bilo je govora o nadležnosti za davanje uputa kroz smjernice Zajednice te o harmonizaciji kaznenog prava na temelju trećeg stupnja Europske unije.⁸

Kada je riječ o značenju prava Zajednice u primjeni kaznenog prava, prof. dr. H. Satzger upozorio je na problem neutralizirajućeg djelovanja i tumačenja nacionalnih propisa u skladu s europskim pravom. Pod neutralizirajućim djelovanjem razumije se davanje prednosti europskom pravu, što je značajno i u kaznenom procesnom pravu, kada dolazi do kolizije nacionalnog i europskog prava, s tim da je kolizija moguća na strani kaznenog djela, ili na strani kaznene posljedice. Istodobno, prema čl. 10. ugovora o Europskoj zajednici, potrebno je provesti tumačenje nacionalne pravne norme u skladu s europskim pravom, ali samo ako nacionalno pravo ostavlja prostor za takvo tumačenje.

Zaključno, prof. dr. Satzger konstatirao je da za sada postoje samo neka područja utjecaja europskog prava, primjerice *bianco* propisi, dok su još uvijek aktualni problemi europskog postupovnog prava. Naime, postoje različito uređeni kazneni postupci, a samim time i velike mogućnosti manipulacije. Ipak, valja istaknuti i napredak koji je postignut u tom području, primjerice kada je riječ o uhidbenom nalogu.

Mr. sc. Zlata Đurđević održala je predavanje na temu *Neposredna primjena prava Europske zajednice u hrvatskom kaznenom postupku*, u kojem je posebnu pozornost posvetila zakonodavnim i sudskim instrumentima utjecaja prava Europske zajednice kroz sudsku praksu, odnosno obvezi nacionalnih sudova da neposredno primjenjuju odredbe prava Zajednice u kaznenom postupku.

Uvodno, mr. sc. Z. Đurđević istaknula je kako u Hrvatskoj već traje proces usklađivanja nacionalnog zakonodavstva s *acquis communautaire*, u koju je svrhu Vlada još u rujnu 2002. godine osnovala čitav niz radnih skupina, među kojima i Radnu skupinu za pravosuđe i unutarnje poslove. Međutim, usporedno s tim procesom potrebno je stvarati preduvjete za djelovanje prava Zajednice u nacionalnoj sudskoj praksi, budući da će sudovi, kada Hrvatska postane članica

⁷ Čl. 10. Ugovora o Europskoj zajednici: "Države članice će poduzeti sve odgovarajuće mjere, općenite ili posebne, da bi osigurale ispunjenje obveza koje proizlaze iz ovog Ugovora ili su posljedica aktivnosti koju poduzimaju ustanove Zajednice. One će olakšati ostvarivanje zadaća Zajednice".

⁸ Prema čl. 31. e Ugovora o Europskoj uniji moguća je harmonizacija, ali ne i legislacija.

Europske unije, biti dužni primjenjivati ne samo implementirano pravo Europske zajednice, odnosno Europske unije, već i neposredno propise prava Europske zajednice. Dvije su temeljne premise za neposrednu primjenu prava Zajednice: načelo neposrednog učinka prava Zajednice u kaznenopravnom poretku država članica i načelo prednosti prava Zajednice.

Mr. sc. Z. Đurđević istaknula je da su kriteriji za neposredni učinak norme prava Zajednice u kaznenopravnom poretku država članica restriktivnije određeni s obzirom na prirodu kaznenog postupka nego u drugim pravnim područjima. Mogu se podijeliti na opće kriterije (jasnoća i bezuvjetnost, tj. određenost pravne norme) te na posebne kriterije (pravodobnost, pravilnost i potpunost implementacije te vrsta odnosa koji odredba uređuje⁹). Drugo načelo, načelo prednosti primjene prava Zajednice pred nacionalnim kaznenopravnim propisima, proizlazi iz konstitutivnog obilježja supranacionalnosti pravnog poretka Europske zajednice, tj. nadređenosti njegovog prava nacionalnim pravnim normama. Pritom su sva nacionalna tijela nadležna za primjenu prava Zajednice dužna, u slučaju sukoba između nacionalne i europske pravne norme, neposredno primijeniti europsku normu.¹⁰

Nadalje, mr. sc. Z. Đurđević iznijela je primjere predmeta u kojima je odlučivao Europski sud pravde, glede neposredne primjene prava Zajednice u kaznenim postupcima država članica. Naime, pravo Zajednice otklanja inkriminirajući i sankcionirajući učinak nacionalnih kaznenopravnih odredbi koje su protivne pravu Zajednice, tako da nacionalno pravo koje nije usklađeno s pravom Zajednice nije primjenjivo i nema pravni učinak u konkretnom predmetu. To je obrazloženo kroz prikaz prakse Europskog suda pravde u predmetu *Henn i Darby* i u predmetu *Conegate*, kada je riječ o zabrani inkriminiranja ponašanja sukladnih slobodi trgovine u Europskoj uniji, te u predmetu *Skanavi*, kada je riječ o zabrani inkriminiranja i kaznenog sankcioniranja upravnih prekršaja prema pravu Zajednice.

Daljnji tijek svog izlaganja mr. sc. Z. Đurđević posvetila je kaznenopravnim načelima koje je Europski sud postulirao kroz svoju dosadašnju sudsku praksu, ponajprije načelu jednakosti - zabrani diskriminacije, prikazanom kroz predmet *Cowan*, i načelu razmjernosti, prikazanom kroz predmet *Pieck* i predmet *Leifer*.

Mr. sc. Z. Đurđević zaključila je da načelo prednosti prava Zajednice pred nacionalnim kaznenopravnim odredbama ima vrlo širok učinak u području pri-

⁹ S obzirom na vrstu pravnog odnosa kojeg odredba prava Zajednice uređuje, Europski sud je neposredni učinak smjernica ograničio samo na vertikalne pravne odnose, u kojima je država nositelj obveze, a pojedinac nositelj prava. Zato smjernice mogu imati tzv. vertikalni neposredni učinak, tj. samo državi mogu neposredno nametnuti obveze, a pojedincima neposredno mogu dodijeliti samo prava.

¹⁰ Samo ako je nacionalno tijelo u dvojbi u pogledu prednosti primjene ili neposrednog učinka europske norme, uputiti će prethodno pitanje Europskom sudu pravde sukladno čl. 234. Ugovora o Europskoj zajednici.

mjene kaznenog materijalnog i procesnog prava. Ono obvezuje nacionalne zakonodavce na usklađivanje kaznenopravnih propisa s europskim pravom, kao i sva tijela koja sudjeluju u kaznenom postupku da primjenjuju pravo Zajednice, a ne neusklađene nacionalne propise. Osim toga, pozivanje na pravo Zajednice predstavlja uspješnu obranu od optužbi kojom se može koristiti okrivljenik u kaznenom postupku ako ga se tereti na temelju neusklađene nacionalne kaznenopravne norme.

Nakon predavanja prof. dr. H. Satzgera i mr. sc. Z. Đurđević, održana je rasprava u kojoj su svi sudionici savjetovanja imali prilike sudjelovati svojim pitanjima i komentarima. Raspravljalo se o praktičnim problemima vezanim uz "pronalaženje" i dostupnost normi europskog kaznenog prava, koji su prouzročeni brojnošću tih normi, njihovim čestim izmjenama i dopunama te čestim upućivanjima na druge norme. Nadalje, raspravljalo se i o načelu oportuniteta odnosno legaliteta u kontekstu organizacije europskog tužitelja te je zaključeno da je najbolja praktična kombinacija obaju načela.

Mr. sc. Antonija Kovačić, sutkinja Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske, istaknula je kako se u Hrvatskoj već educiraju sudački kadrovi u materiji europskog prava, u sklopu dvogodišnjih predavanja organiziranih pri Vrhovnom sudu Republike Hrvatske.

Dr. sc. Davor Derenčinović, docent Pravnog fakulteta u Zagrebu, konstatirao je da europsko kazneno pravo nedvojbeno postoji, ali da su brojna ključna pitanja još uvijek otvorena. Posebno je istaknuo problem neujednačenosti kriminalne politike, odnosno problem neujednačenosti propisanih sankcija, koji dovode u pitanje poštovanje načela zakonitosti i mogućnost izravne primjene propisa Europske unije.

Prof. dr. H. Satzger odgovorio je da glede neujednačenosti sankcija ne bi trebalo gledati kakve su kazne formalno, nego kakvo je njihovo realno djelovanje. U *Temeljnim odredbama* pokušana je provedba svojevrstne harmonizacije propisivanjem tzv. minimalne maksimalne kazne. Što se tiče načela zakonitosti, u granicama teksta norme moguće je protumačiti koje je ponašanje kažnjivo, a koje nije. S tim u vezi, mr. sc. Z. Đurđević istaknula je da se tumačenjem ne može utemeljiti niti proširiti, i time otežati, kaznena odgovornost. Konačno, i sam Europski sud pravde poziva se na načelo određenosti iz Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Naposljetku, Damir Kos, sudac Vrhovnog suda Republike Hrvatske, izvijestio je sudionike savjetovanja o djelovanju Radne skupine za usklađivanje s *acquis communautaire* na području pravosuđa i unutarnjih poslova. Budući da je Radna skupina osnovana nedavno, tek je očekuje opsežan i nimalo lak rad na usklađivanju hrvatskog zakonodavstva s europskim pravom.