

Helmut Satzger*

UTJECAJI PRAVA EUROPSKE ZAJEDNICE/ /EUROPSKE UNIJE NA NACIONALNO KAZNENO PRAVO DRŽAVA ČLANICA**

UVOD

Europska zajednica osnovana je 1957. pod nazivom Europska ekonomska zajednica¹. Njezini su bitni učinci bili prvobitno na području gospodarskog prava. No u novije vrijeme postajalo je sve jasnije da i pravne discipline poput kaznenog prava sve više dolaze pod utjecaj europskog prava. U tom smislu govori se o *europeliziranju nacionalnog prava država članica*². Kako će daleko dosezati učinci tog procesa europelizacije, treba zanimati ne samo sadašnje države članice Europske unije; taj učinak članstva u Europskoj uniji treba isto tako biti zanimljiv i za zemlje pristupnice i zemlje kandidatkinje za pristup kojima pripada i Hrvatska. Jer preuzimanjem *acquis communautaire* - dakle ukupnog dosadašnjeg prava Zajednice - učinci europelizacije najkasnije će nakon pristupanja EU zahvatiti i hrvatsko nacionalno kazneno pravo. U nastavku nastojat će uz pomoć nekih primjera upozoriti na važnost kaznenog prava s europskog stajališta kao i na mogućnost stvaranja europskog kaznenog prava. Nakon toga na nekim će primjerima pokazati koji su učinci europelizacije na nacionalno kazneno pravo. Pri tome ćemo posvetiti pozornost s jedne strane nacionalnom kaznenom zakonodavcu i ograničenjima koja mu nameće pravo Zajednice, a s druge strane - sa stajališta onoga tko primjenjuje pravo - učincima prava Zajednice na tumačenje i primjenu nacionalnog kaznenog prava.

* Prof. dr. sc. Helmut Satzger, Pravni fakultet Sveučilišta u Augsburgu (Njemačka)

** Predavanje što ga je *prof. Satzger* održao 26. ožujka 2003. na Pravnom fakultetu u Zagrebu u organizaciji Zaklade Konrad Adenauer i Hrvatske udruge za europsko kazneno pravo. Bilješke ispod teksta dodao je poslije autor. Preveo s njemačkog *prof. dr. Petar Novoselec*.

¹ BGBI (Službeni list SR Njemačke), 1957, II, str. 766.

² Usp. *Tiedemann, Klaus*: Die Europäisierung des Strafrechts, u: *Kreuzer/Scheuing/Sieber* (Hrsg.), Die Europäisierung der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen in der Europäischen Union, Baden-Baden, 1997, str. 131; *Satzger*, Die Europäisierung des Strafrechts, 2001.

PRVI DIO: TEMELJNA PITANJA EUROPSKOG KAZNENOG PRAVA

I. Uvod: Kaznenopravna relevantnost europskog prava

1. Spominjanje kaznenog prava u pravu EZ

Promotrimo li najprije nepristrano ugovor o EZ, upast će nam u oči da tamo kazneno pravo ne igra gotovo nikakvu ulogu. Riječ “kazneno pravo” spominje se samo u rijetkim odredbama, kao osobito u članku 280. Ugovora o EZ koji je unijet tek Amsterdamskim sporazumom³. Njegov stavak 4. glasi:

“Vijeće, u skladu s postupkom iz članka 251. i nakon konzultacija s Revizijskim sudom, usvaja potrebne mjere na području suzbijanja i borbe protiv prijevara koje pogađaju financijske interese Zajednice, a u cilju postizanja djelotvorne i jednake zaštite u državama članicama. Te se mjere ne odnose na primjenu nacionalnog kaznenog prava niti na nacionalno pravosuđe.”

Kazneno se pravo zatim spominje u čl. 30. Statuta Europskog suda koji glasi:

“Svaka je država članica dužna davanje lažnog iskaza svjedoka ili vještaka izjednačiti s kaznenim djelom počinjenim pred vlastitim sudovima nadležnim u građanskim predmetima. U povodu prijave Suda ona je dužna poduzeti kazneni progon protiv počinitelja pred svojim nadležnim sudom.”

Iz ovoga se daje zaključiti da je kaznenom pravu u tekstu Ugovora o EZ namijenjena sasvim podređena uloga.

2. Spominjanje kaznenog prava u pravu EU

No sasvim drukčije stoje stvari na području tzv. trećeg stupa EU, naime policijske i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima (čl. 29 f. Ugovora o EU). U tom je trećem stupu - kako nam već sugerira naziv tog odjeljka - kazneno pravo snažno naglašeno⁴. Ono je čak glavni predmet propisa. Na to ćemo se još vratiti.

³ Usp. ABIEG 1999, br. L 114, str. 56.

⁴ Usp. Müller-Graff, u: Hummer, Die Europäische Union nach dem Vertrag von Amsterdam, 1998, str. 264.

II. Polazište: nacionalna nadležnost za kazneno pravo u užem smislu i početne tendencije k europskom kaznenom pravu

1. Sankcije na razini Zajednice i nepostojanje nadnacionalnog kaznenog prava u užem smislu (kaznenog prava Zajednice)

Osvrnemo li se na pravni poredak Zajednice, uočiti ćemo da su u njemu sadržani najrazličitiji oblici sankcija⁵. Kao sankciju treba pri tome označiti sasvim općenito svaku pravnu posljedicu koja se izriče i izvršava na štetu onoga tko je prekršio neki pravni propis⁶. Pri tome se mogu razlikovati različite skupine sankcija:

- Najprije postoje *novčane kazne*. One su dobile veliko značenje osobito na području europskog prava kojim se uređuje tržišno natjecanje⁷. Podsjetimo samo na novčanu kaznu u iznosu od preko 100 milijuna eura izrečenu 1998. Volkswagenu.

- Pored toga pravo Zajednice predviđa *druge financijske sankcije*, kao npr. gubitak kaucije⁸ ili kaznene kamate⁹. Ta vrsta sankcije igra značajnu ulogu osobito na ribolovnom i agrarnom području.

- Napokon valja spomenuti *druge gubitke prava*¹⁰, kao npr. ukidanje potpora, oduzimanje licencija ili dozvola kao i isključenje kod natječaja.

Svima trima skupinama sankcija zajedničko je to da predstavljaju samo *kazneno pravo u širem smislu*, dakle ne mogu se označiti kao sankcije kaznenog prava u užem smislu¹¹ kojima je svojstveno da sadrže socijalno-etički prijekor koji izriče sud¹². Upravo se glede novčanih kazni u pravu Zajednice najčešće izričito naglašava da su u pitanju sankcije koje ne pripadaju kaznenom pravu. Osim toga sankcije ne izriču sudovi, nego Komisija. Mogli bismo ih najbolje usporediti s prekršajnim pravom kakvo postoji u njemačkom, ali i talijanskom, portugalskom a djelomično i austrijskom pravu.

⁵ Potanko o tome *Satzger*, *Europäisierung*, str. 58 i dalje.

⁶ *Moll*, *Europäisches Strafrecht durch nationale Blankettstrafgesetzgebung?*, 1998, str. 8; *Heitzer*, *Punitive Sanktionen im europäischen Gemeinschaftsrecht*, 1997, str. 6; *Stuyck/Dennys*, u: *Tulkens/Bossly*, *La justice pénale et l'Europe*, str. 423.

⁷ Vidi čl. 83. st. 2. toč. a Ugovora EZ.

⁸ Vidi npr. čl. 2. st. 5. Uredbe br. 441/69 u vezi sa čl. 6. st. 1. Uredbe br. 1957/79 - kaucije u vezi s oslobađanjem oporezivanja agrarnih proizvoda ili izvoznih dozvola.

⁹ Vidi čl. 17, 18. Uredbe br. 11.

¹⁰ Usp. *Danecker*, *Strafrecht der Europäischen Gemeinschaft*, u: *Eser/Huber* (Hrsg.), *Strafrechtsentwicklung in Europa*, sv. 4.3, 1995, str. 43.

¹¹ Opširno o tome *Satzger*, *Europäisierung*, str. 80 i dalje.

¹² Usp. samo *Walther*, *ZStW* 111 (1999), str. 123 i dalje, 134.

U literaturi se doduše ponekad upućuje na već citirani čl. 30. Statuta Suda¹³ pri čemu se tvrdi da je on jedan od rijetkih primjera pravog nadnacionalnog kaznenog prava EZ u užem smislu. Taj propis upućuje glede kažnjavanja za davanje lažnog iskaza pred Europskim sudom na kazneno djelo davanja lažnog iskaza prema nacionalnom zakonu. Prema vladajućem mišljenju taj čl. 30. Statuta Europskog suda je self-executing, tj. ima se izravno primijeniti u državama članicama. Posljedica toga bila bi da bi se preko čl. 30. na davanje lažnog iskaza pred Europskim sudom izravno primjenjivala kazna predviđena u nacionalnom zakonu. Utoliko se govori o nadnacionalnom skupnom kaznenom djelu¹⁴.

Ocjena tog stajališta ovisi o ispravnosti pretpostavke da se čl. 30. Statuta Europskog suda zaista može primijeniti izravno. Shvaćanje o izravnoj primjenjivosti pojedinih propisa primarnog prava (kojemu pored ugovora o EZ pripada i Statut Europskog suda) pretpostavlja - prema judikaturi Europskog suda¹⁵ - da je propis prava Zajednice dovoljno određen i bezuvjetan, tj. da mu nisu potrebne daljnje mjere nacionalnog zakonodavca radi provedbe. No razmotri li se čl. 30, ipak upada u oči da je kažnjivost zbog davanja lažnog iskaza pred Europskim sudom moguća samo uz pozivanje na nacionalno kazneno djelo. Ako dakle neka država članica ne bi imala kazneno djelo davanja lažnog iskaza, bila bi potrebna intervencija nacionalnog zakonodavca koji bi morao najprije predvidjeti takvo kazneno djelo da bi bilo moguće kažnjavanje davanja lažnog iskaza pred Europskim sudom. Otud jasno proizlazi da se čl. 30. Statuta Europskog suda ne može primijeniti izravno pa nije opravdano vidjeti u njemu nadnacionalno kazneno djelo¹⁶.

Može se stoga utvrditi: do sada je doduše postojalo kazneno pravo Zajednice u širem smislu, ali ne i nadnacionalno kazneno pravo u užem smislu na europskoj razini.

2. Nepostojanje nadležnosti za donošenje kaznenopravnih propisa Zajednice i razlozi za nacionalnu suzdržanost

Ako dakle do sada nije bilo europskog kaznenog prava u užem smislu, postavlja se pitanje jesu li Europska zajednica odnosno Europska unija u stanju

¹³ Tom propisu odgovara dosadašnji čl. 27. Statuta Suda (EZ).

¹⁴ Usp. samo Böse, Strafen und Sanktionen im europäischen Gemeinschaftsrecht, 1996, str. 108; ausp. i Pabsch, Neue Juristische Wochenschrift, 1959, str. 2004.

¹⁵ Takvo se shvaćanje temelji na odluci Europskog suda u pravnom predmetu *van Gend & Loos*, Slg. 1963, str. 1 (Rechtssache 26/62).

¹⁶ Satzger, Europäisierung, str. 198 i dalje.

stvoriti takvo pravo. Na taj se način postavlja pitanje o nadležnosti za donošenje kaznenopravnih propisa. Do sada je sasvim prevladavalo mišljenje da Europska zajednica prema sadašnjem stanju u njenom pravnom sustavu ne može biti nadležna za donošenje nadnacionalnih kaznenopravnih propisa u užem smislu¹⁷. Doduše u Ugovoru o EZ nalaze se brojne norme o nadležnosti koje se - uvažavajući načelo tumačenja "effet utile" koje treba osigurati najveću moguću "korisnu učinkovitost" ovlastima Zajednice - mogu tumačiti tako široko da se iz njih na kraju dade izvesti ovlast na propisivanje kaznenopravnih sankcija¹⁸. Tako se, primjerice, ovlasti na području prijevozne politike Zajednice (čl. 71. st. 1. toč. d, čl. 75. st. 3. i čl. 80. st. 2. Ugovora o EZ) mogu protumačiti tako da EZ može propisivati kaznena djela u vezi s prijevozom. Što do toga ipak ne dolazi, proizlazi otud što se ugovorne strane tome suprotstavljaju. Već smo vidjeli da kazneno pravo ne igra nikakvu ulogu u tekstu Ugovora o EZ. Osim toga, Ugovor o EZ sklopljen je samo nekoliko godina nakon propasti Europske zajednice za obranu. Bitan razlog zašto ta Europska zajednica za obranu nije uspjela bilo je neslaganje o europskom Vojnom kaznenom zakoniku. Pođe li se od toga da je kaznenopravna problematika bila na umu ugovornim stranama 1957. a kazneno pravo usprkos tome nije bilo spomenuto, može se zaključiti da se kazneno pravo nije htjelo smatrati materijom Ugovora o EZ¹⁹. To odgovara "klasičnom" poimanju kaznenog prava kao "neposrednog refleksa suverenosti država članica"²⁰. Dalekosežno odricanje od takve suverenosti zahtijevalo bi - prema proširenom mišljenju - u najmanju ruku izričit prijenos nadležnosti. Napokon, vladajuće mišljenje ima uporište u već spomenutom čl. 280. st. 4. reč. 2. Ugovora o EZ koji je unijet na temelju Amsterdamskog sporazuma. Jer iako čl. 280. Ugovora o EZ ovlašćuje na suzbijanje prijevara, jasno je rečeno da se u njemu predviđene mjere ne odnose na "primjenu nacionalnog kaznenog prava"²¹.

¹⁷ Usp. npr. *Bleckmann*, u: Festschrift für Stree/Wessels, 1993, str. 104; *Grüpplinghoff*, Die Verpflichtung des deutschen Strafgesetzgebers zum Schutz der Interessen der Europäischen Gemeinschaften, 1996, str. 1; *Jokisch*, Gemeinschaftsrecht und Strafverfahren, 2000, str. 63; *Sieber*, u: *Schünemann/Suárez González* (Hrsg.), Bausteine des europäischen Wirtschaftsstrafrechts, 1994, str. 356; *Weigend*, ZStW 105 (1993), str. 779; *Satzger*, Strafverteidiger 2003, 137.

¹⁸ Usp. s tim u vezi i *Böse*, Strafen und Sanktionen im europäischen Gemeinschaftsrechts, 1996, str. 61 i dalje; *Sieber*, ZStW 103 (1991), str. 969; *Satzger*, Europäisierung, str. 98 i dalje.

¹⁹ Usp. *Oehler*, Festschrift für Jescheck, sv. 2, str. 1399, 1404, 1095; *Sieber*, u: *Schünemann/Suárez González* (Hrsg.), Bausteine des europäischen Wirtschaftsstrafrechts, 1994, str. 356.

²⁰ *Pagliari*, u: *Schünemann/Suárez González* (Hrsg.), Bausteine des europäischen Wirtschaftsstrafrechts, 1994, str. 283 i dalje.

²¹ Tako do sada vladajuće mišljenje: usp. *Satzger*, u: *Streinz* (Hrsg.), Kommentar zum EGV-EuV, Art. 280 EGV, bilj. 20 (izlazi uskoro); *isti autor*, Europäisierung, str. 138; *Hecker*, Strafbare Produktwerbung im Lichte des Gemeinschaftsrechts, 2001, str. 2; *Musil*, Neue Zeitschrift für

Iz navedenog se može zaključiti da za sada ne postoji nadležnost Europske zajednice za donošenje nadnacionalnih propisa iz kaznenog prava.

3. Pravo kazneno pravo Unije u okviru trećeg stupa EU

Kako je već rečeno, kazneno pravo je u središtu trećeg stupa EU - tzv. "policijske i pravosudne suradnje u kaznenim predmetima". Ipak, pogledamo li čl. 31. toč. e. Ugovora o EU, vidjet ćemo da je prema njemu moguće samo "postupno prihvaćanje mjera kojima se utvrđuju minimalna pravila vezana uz obilježja kaznenih djela i kazni na području organiziranog kriminala, terorizma i ilegalne trgovine drogom". Prema tome, u okviru trećeg stupa radi se samo o minimalnom usuglašavanju u smislu *harmoniziranja kaznenog prava*, ne o donošenju kaznenopravnih normi. Rezultat mjera na podlozi trećeg stupa može prema tome biti samo usmjeravanje nacionalnog zakonodavca, a nipošto ne i njegovo preskakanje stvaranjem nadnacionalnog kaznenog prava koje bi se izravno primjenjivalo u svim državama članicama.

4. Projekt budućnosti: Corpus juris kaznenopravnih odredaba za zaštitu financijskih interesa EU

Iako dosadašnje stanje na prvi pogled djeluje prilično otrežnjavajuće - ne postoji europsko kazneno pravo u užem smislu i ne postoji nadležnost EZ za donošenje kaznenopravnih propisa, ipak ne nedostaju promišljeni prijedlozi za europsko kazneno pravo. U tom pogledu valja spomenuti tzv. *Corpus juris kaznenopravnih odredaba za zaštitu financijskih interesa EU*²² što ga je na inicijativu Europskog parlamenta izradila međunarodna skupina stručnjaka. Sadrži temeljne postavke za pravo (nadmacionalno) europsko kazneno pravo, pri čemu su mogućnosti njegove provedbe još uvijek nejasne. U njemu se nalaze kaznenopravni propisi koji se za sada ograničavaju na kaznenopravnu zaštitu financijskih interesa EU i idu za time da u široko objedinjenom europskom pravnom prostoru omoguće pravedni, pojednostavljeni i učinkovit sustav sankcija. Iz materijalnog prava Corpus juris sadrži - pored nekoliko odredaba iz općeg dijela - osam kaznenih djela. To su prijevare na štetu financijskih

Strafrecht (NStZ) 2000, str. 68; Waldhoff, u: *Calliess/Ruffert*, Kommentar zum EU-Vertrag, 2. izd., 2002, čl. 280. Ugovora EZ, bilj. 3, 20; drukčije stajalište osobito Tiedemann, Festschrift für Lenckner, 1998, str. 415; Schoo, u: *Schwarze* (Hrsg.), EU-Kommentar, 2000, čl. 280. Ugovora EZ, bilj. 24; Zieschang, ZStW 113 (2001), str. 260 i dalje.

²² Corpus juris 2000, Zagreb, 2003. (hrvatska verzija).

interesa EZ, prijevara u natječaju, pranje novca i prikrivanje, stvaranje zločinačke organizacije, primanje i davanje mita, zlouporaba službenih ovlasti, zlouporaba povjerenja i odavanje službene tajne. Kao glavna kazna za fizičke osobe propisana je kazna zatvora i/ili novčana kazna, a za pravne osobe novčana kazna i uz nju oduzimanje predmeta uporabljenih za počinjenje kaznenog djela ili nastalih počinjenjem kaznenog djela kao i imovinske koristi.

Provedbom Corpus juris stvorio bi se dakle jedinstveni financijski kazneni zakonik za čitavu Europu. Corpus juris je snažno utjecao na najnovije prijedloge Komisije o osnivanju europskog tužitelja čiji bi zadatak bio kazneni progon pred nacionalnim sudovima za kaznena djela propisana u Corpus juris²³. Pri tome su dane najrazličitije procesne smjernice koje dovode do toga da je nacionalno procesno pravo u odnosu na delikte protiv financijskih interesa Europske unije potisnuto. O tim se prijedlozima sada raspravlja, pri čemu im države članice ali i kaznenopravna znanost upućuju snažnu kritiku²⁴.

DRUGI DIO: NACIONALNO KAZNENO PRAVO POD UTJECAJEM EUROPSKOG PRAVA

I. Granice što ih nameće pravo Zajednice oblikovanju i primjeni nacionalnog kaznenog prava

1. Kazneno pravo kao materija koja se ne može oduprijeti pravu Zajednice

Iako Europska zajednica nije ovlaštena donositi kaznenopravne odredbe, pravni akti Europske zajednice mogu utjecati na nacionalno kazneno pravo. To se temelji na dinamičkoj podjeli nadležnosti prema Ugovoru o EZ prema kojem su organi EZ uvijek ovlaštena da radi ostvarivanja određenih ciljeva iz Ugovora o EZ mogu donositi sve pravne akte nužne za ostvarivanje tih ciljeva, bez obzira na to koja će se pravna područja država članica obuhvatiti na taj način. Otud proizlazi da u područje primjene Ugovora o EZ ulazi nacionalno kazneno pravo u užem smislu isto kao i svako drugo pravno područje država članica²⁵.

²³ Zelena knjiga Komisije za kaznenopravnu zaštitu financijskih interesa Europskih zajednica i za osnivanje europskog tužiteljstva, KOM (2001), 715.

²⁴ Poblje o tome s daljnjim upućivanjem *Satzger*, *Strafverteidiger* 2003, str. 137: *Schünemann*, *Strafverteidiger* 2003, str. 116 i dalje.

²⁵ Općenito o tome *Satzger*, *Europäisierung*, str. 152 i dalje.

2. Pravo Zajednice kao gornja granica za nacionalno kazneno pravo

Sa stajališta nacionalnog kaznenog zakonodavca to znači da je državama članicama zabranjeno donositi ili održavati na snazi odredbe nacionalnog kaznenog prava koje su u suprotnosti s pravom Zajednice²⁶. U tome su od osobitog značenja zabrane diskriminacije i načelo razmjernosti prava Zajednice koje predstavljaju gornju granicu za nacionalno kazneno pravo. Kazneni propis koji bi predviđao strožu kaznu za stranca nego za vlastitog državljanina bio bi u suprotnosti s pravom Zajednice. Daljnji primjer je slučaj *Skanavi*²⁷.

Pred njemačkim sudom bila je optužena grčka državljanka Skanavi zbog vožnje bez vozačke dozvole. Ona je doduše posjedovala grčku, ali ne i njemačku vozačku dozvolu. Propustila je da u roku od jedne godine od početka stalnog boravka u Njemačkoj svoju grčku vozačku dozvolu zamijeni njemačkom, kako je to predviđalo njemačko pravo na temelju tada važećeg prava Zajednice.

Europski sud koji je o predmetu odlučivao u okviru prethodnog postupka nije doduše prigovario dužnosti zamjene prema njemačkom pravu, jer je ono bilo u skladu s pravom Zajednice, ali je ocijenio da je dužnost zamjene imala samo upravno-tehnički karakter, a ne i konstitutivni učinak na pravo upravljanja motornim vozilom u stranoj zemlji članici EZ. Takvo pravo proizlazilo je već iz propisa o slobodnom izboru prebivališta. Izjednačavanje s vožnjom motornog vozila bez ikakve vozačke dozvole glede sankcija Sud je ocijenio kao kršenje načela razmjernosti.

3. Opća donja granica za kazneno pravo (čl. 10. Ugovora o EZ)

Prihvati li se činjenica da pravo Zajednice ograničava kaznenog zakonodavca prema gore kao razumljiva sama po sebi, može začuditi daljnji zaključak prema kojem pravo Zajednice može postaviti i minimalne zahtjeve za kažnjivost prema nacionalnom pravu. Ta donja kaznenopravna granica može se ipak objasniti iz jedne nedoumice koja se pojavila u Zajednici²⁸. Europska zajednica ima vlastita pravna dobra, kao što su npr. vlastita imovina, vlastito vlasništvo, vlastito kućno pravo spram svojih zgrada itd. Kako se vidi iz dosadašnjih izlaganja, ona nije ovlaštena donositi kaznenopravne odredbe u užem smislu. Da bi zaštitila svoja pravna dobra, ona je upućena na države članice koje će primijeniti svoje kazneno pravo radi zaštite pravnih dobara EZ. Da bi osigurao takvu zaštitu, Europski sud se u čuvenoj odluci *skandal s grčkim kukuruzom*²⁹ pozvao na čl. 10. Ugovora

²⁶ Presuda Europskog suda, Slg. 1977, 1495 (predmet 8/77 *Sagulo*), rubna bilj. 6.

²⁷ EuGHE 1996, I-929 - Rs. C-193/94 *Skanavi*.

²⁸ *Satzger*, *Europäisierung*, str. 328 i dalje.

²⁹ EuGHE 1989, 2965 - Rs 68/88 *Griechischer Maisskandal*.

o EZ kao na pravni temelj. Ta odredba uspostavlja dužnost lojalnosti država članica spram EZ. Propis glasi:

“Države članice dužne su poduzeti sve odgovarajuće mjere, općenite ili posebne, da bi osigurale ispunjenje obveza koje proizlaze iz ovog ugovora ili su posljedica aktivnosti koju poduzimaju institucije Zajednice. Suzdržat će se od svih mjera kojima bi mogle ugroziti postizanje ciljeva ovog ugovora.”

Europski je sud iz te dužnosti lojalnosti zaključio i glede kaznenog prava da su države članice u slučaju kršenja prava Zajednice na temelju čl. 10. Ugovora o EZ dužne poduzeti sve odgovarajuće mjere radi osiguranja učinkovitosti prava Zajednice. Prema shvaćanju Suda države članice moraju poduzeti sve kako bi se kršenja prava Zajednice kažnjavala prema istim materijalno-pravnim i procesnim pravilima kao i kršenja nacionalnog prava iste vrste i težine (*načelo jednakog tretmana*). Odabrane sankcije moraju pritom - neovisno o tome kako su oblikovane u vlastitom pravnom poretku - u svakom slučaju biti djelotvorne, razmjerne i zastrašujuće. Osim toga, kad su u pitanju kršenja prava Zajednice, nacionalne vlasti moraju postupati s istom pažnjom kao i u primjeni odgovarajućih nacionalnih pravnih propisa. Bez obzira na te smjernice - zahtjev jednakog tretmana i minimalni zahtjevi - izbor sankcija prepušten je državama članicama. To znači osobito da pravo Zajednice ne poziva na prekid s odgovarajućim pravnim sustavom pa npr. ne prisiljava nijednog zakonodavca da uvede kažnjivost pravnih osoba³⁰.

4. Nadležnost za izdavanje uputa putem smjernica Zajednice

Ako iz opće dužnosti na lojalnost prema ugovoru EZ proizlaze minimalni zahtjevi glede sankcija predviđenih u nacionalnom pravu, postavlja se naravno pitanje u kojoj je mjeri moguća harmonizacija kaznenog prava na podlozi (sekundarnog) prava Zajednice. Usprkos odgovarajućim pokušajima Komisije do sada nije bilo nikakvih smjernica radi harmoniziranja u EU. Ipak pravo Zajednice nudi brojne pravne temelje koji prema svome tekstu dopuštaju donošenje smjernica radi pravnog usuglašavanja na području kaznenog prava. Ovdje valja spomenuti npr. nacionalno kazneno pravo koje se odnosi na živežne namirnice (čl. 37. st. 2. i 3. Ugovora o EZ) ili čak na prekid trudnoće jer je korištenje liječničkih usluga dio tzv. pasivne slobode korištenja usluga i stoga jedna od zajamčenih temeljnih sloboda (čl. 47. st. 2. Ugovora o EZ)³¹.

³⁰ Presuda Europskog suda, Slg. 1991, I-4371 (predmet C-7/90 *Vandevenne*), rubna bilj. 13.

³¹ Usp. popis kod *Satzgera*, *Europäisierung*, str. 407 i dalje.

Problem koji se ovdje osobito postavlja odnosi se na pitanje do koje mjere upute glede kaznenopravnih posljedica smiju ići u pojedinosti. Nedvojbeno je jedino da smjernice radi harmoniziranja smiju ponoviti ona načela važna za kazneno pravo koja već općenito proizlaze iz čl. 10. ugovora o EZ (zahtjev jednakog tretmana, učinkovite, zastrašujuće i razmjerne sankcije). Uпитno je mogu li se dopustiti pored toga i detaljne upute glede kazne koja se ima izreći, npr. tako da se traži određena vrsta kazne (zatvor, novčana kazna) ili najveća ili najmanja mjera kazne. U krajnjoj liniji takva bi se detaljizirana uputa u smjernicama radi harmoniziranja mogla svesti na izigravanje nedopustivosti stvaranja prava. Jer radi se o samo formalnoj, a ne stvarnoj razlici kada se postavlja pitanje hoće li EZ u uredbi propisati kazneno djelo koje će se izravno primjenjivati u svim državama članicama ili će se smjernicom prepustiti svim nacionalnim kaznenim zakonodavcima da u svom nacionalnom kaznenom pravu propišu kazneno djelo koje je prije toga točno opisano. Rješenje tog pitanja za sada još nije na vidiku³².

5. Kaznenopravna harmonizacija na temelju trećeg stupa EU (čl. 29. f. Ugovora o EU)

Kako je već u uvodu spomenuto, na području trećeg stupa EU u okviru policijske i pravosudne suradnje postoje dalekosežne mogućnosti harmonizacije kaznenog prava. To vrijedi osobito za mogućnost predviđenu u čl. 31. toč. e. ugovora o EU koji predviđa postupno prihvaćanje mjera kojima se utvrđuju minimalna pravila vezana uz obilježja kaznenih djela i kazni, iako se to - kako se vidi iz teksta propisa - ograničava na područja organiziranog kriminala, terorizma i ilegalne trgovine drogom. Posljednje ograničenje - prema raširenom mišljenju - predstavlja omašku zakonodavca jer čl. 29. Ugovora o EU proširuje policijsku i pravosudnu suradnju u cjelini na sve oblike kriminaliteta (organiziranog i neorganiziranog). Ograničavanje suradnje na ograničena područja kriminaliteta prilikom harmoniziranja nije ovdje prihvatljivo i predstavljalo bi korak nazad u odnosu na pravno stanje obuhvaćeno Amsterdamskim sporazumom. Ono ne odgovara volji ugovornih stranaka čiji je cilj bio upravo proširenje suradnje na tom području³³.

Kod mjera harmoniziranja u području Ugovora o EU ipak treba imati u vidu da je moguće samo harmoniziranje u okviru *onog što je nužno*, kako to proizlazi iz čl. 29. Ugovora o EU. S druge strane, predviđeno je samo *minimalno*

³² O jednom prijedlogu za rješenje usp. Satzger, Europäisierung, str. 460 i dalje.

³³ Us. s tim u vezi Böse, u: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 2000, čl. 31. Ugovora EU, rubna bilj. 10; Röben, u: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Kommentar zur Europäischen Union, čl. 31. Ugovora EU, rubna bilj. 17; Satzger, u: Streinz (Hrsg.), Kommentar zum EGV/EUV (izlazi uskoro), čl. 31. Ugovora EU, rubna bilj. 12.

harmoniziranje, tj. uvijek su moguća stroža kaznena djela u nacionalnom pravu. Na članku 31. toč. e. Ugovora o EU do sada se zasnivaju npr. sljedeće mjere harmoniziranja:

- okvirno rješenje Vijeća od 29. svibnja 2000. o jačanju kaznenopravne zaštite eura od krivotvorenja³⁴
- okvirno rješenje Vijeća od 13. lipnja 2002. o suzbijanju terorizma³⁵
- okvirno rješenje Vijeća od 19. srpnja 2002. o suzbijanju trgovine ljudima³⁶
- okvirno rješenje Vijeća od 28. studenog 2002. o jačanju kaznenopravnog okvira za suzbijanje pomoći pri nedopuštenom ulazu i prolazu kroz neku zemlju i pri nedopuštenom boravku³⁷.

Pored okvirnih rješenja, koja slično kao i smjernice ugovora o EZ obvezuju na postizanje cilja, ali izbor sredstava prepuštaju državama članicama, kao daljnji oblik radnje predviđen je međunarodni sporazum. Kao važan primjer takvog međunarodnog sporazuma između država članica na podlozi prava EU može se navesti Sporazum o zaštiti financijskih interesa EZ³⁸ koji je prije nekoliko mjeseci stupio na snagu pošto su ga ratificirale sve države članice.

II. Značenje prava Zajednice u primjeni kaznenog prava

Ako je do sada u prvom planu bio kazneni zakonodavac, sada će se razmotriti utjecaj europskog prava na primjenu prava, osobito na rad sudova. U tom pogledu moguća su dva učinka: *činak neutraliziranja* i *dužnost tumačenja u skladu s pravom Zajednice*.

1. Učinak neutraliziranja

Općenito uzevši u europskom pravu vrijedi načelo da pravo Zajednice ima prednost. To znači da uvijek kada je propis prava Zajednice koji se ima neposredno primijeniti u sukobu s nacionalnim pravom, treba dati prednost propisu prava Zajednice u konkretnom slučaju, a da se time ne poništava nacionalna norma³⁹. Budući da kazneno pravo kao i sva druga pravna područja podliježe

³⁴ ABIEG 2000 br. L 140/3

³⁵ ABIEG 2002 br. L 164/3

³⁶ ABIEG 2002 br. L 203/1

³⁷ ABIEG 2002 br. L 328/1

³⁸ ABIEG 1995 br. C 316/49

³⁹ Prednost prava Zajednice temelji se na presudi Europskog suda EuGH, Slg. 1964, 1251, 1270 (predmet 6/64 *Costa i Inel*); posebno o prednosti u primjeni v. *Jarras*, *Deutsche Verwaltungsblätter* 1995, 958 i dalje; *Huber*, *Archiv des öffentlichen Rechts* 116 (1991), 217.

utjecaju europskog prava, to ima sljedeće konsekvencije: ako je biće nacionalnog kaznenog djela u sukobu s pravom Zajednice koje se mora neposredno primijeniti, nacionalni se propis neće primijeniti jer nije ispunjeno biće kaznenog djela⁴⁰.

Takvi sukobi na razini bića kaznenog djela mogu nastati i kada kazneni zakon sankcije veže uz ponašanje koje je prema pravu Zajednice dopušteno. Ponaša li se građanin onako kako to propisuje pravo Zajednice (npr. u odnosu na etiketiranje određenih proizvoda) i ispunjava li na taj način biće nekog kaznenog djela koje je propisano nacionalnim zakonom, neće se moći osuditi za kazneno djelo opisano u nacionalnom zakonu. Sukobi mogu nastati i u vezi sa sankcijama, npr. kada priroda propisane sankcije nije u skladu s pravom Zajednice. Primjer za to može biti njemački Kazneni zakonik koji propisuje zabranu bavljenja određenim zanimanjem, što može biti suprotno slobodi izbora prebivališta ili usluga. Mjera se stoga može izreći samo ako je opravdana sa stajališta prava Zajednice.

2. Tumačenje u skladu s pravom Zajednice

Neutraliziranje bića kaznenog djela ipak je samo posljednje rješenje u smislu ultima ratio. Prije toga se uvijek ima ispitati nije li biće kaznenog djela moguće tako protumačiti da je ono još uvijek u skladu s europskim pravom. To odgovara europskom načelu tumačenja u skladu s pravom Zajednice. To se načelo izvodi iz već spomenutog čl. 10. Ugovora o EZ (načelo lojalnosti), no ono ima svoje pravno utemeljenje i u odgovarajućem nacionalnom pravu, naime u teoriji tumačenja prema kojoj se pri tumačenju imaju uzeti u obzir povijesni, sustavni i teleološki aspekti⁴¹. Europski sud⁴² pritom je naglasio da takvo tumačenje u skladu s pravom Zajednice dolazi u obzir samo kad nacionalno pravo ostavlja slobodni prostor za odlučivanje. Dakle uvijek kada je tekst kaznenog propisa podoban za interpretaciju, treba nastojati proturječnost između prava Zajednice i nacionalnog kaznenog prava izbjeći odgovarajućim tumačenjem. Razumije se da u svemu tome valja postaviti i granice tumačenju u skladu s pravom Zajednice. Prema pravu Zajednice treba ih naći u općim pravnim načelima prava Zajednice, osobito u načelu pravne sigurnosti i zabrani povratne primjene⁴³. No još je važnija granica u odgovarajućem nacionalnom pravu u kojem

⁴⁰ Usp. Satzger, Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht 119 (2001), str. 101; drukčije stajalište zastupa npr. Grasso, Comunidades Europeas y derecho penal, 1993, str. 287 i dalje.

⁴¹ Općenito o tome Satzger, Europäisierung, str. 524 i dalje.

⁴² Presuda EuGH, Slg. 1984, 1891 (predmet 14/83 *von Colson i Kamann*), rubna bilj. 27 i dalje.

⁴³ Presuda EuGH, Slg. 1987, 3969 (predmet 80/86 *Kolpinghuis Nijmegen*), rubna bilj. 13.

prema općeprihvaćenom načelu *nulla poena sine lege certa* na temelju zahtjeva određenosti posebnu važnost ima granica koja proizlazi iz samog zakonskog teksta⁴⁴. U konačnici to znači da je tumačenje u skladu s pravom Zajednice moguće samo onda kada tekst zakona takvo tumačenje dopušta a smisao propisa takvim tumačenjem nije izokrenut u svoju suprotnost.

Posebnu važnost dobiva takvo tumačenje u skladu s pravom Zajednice kada se putem nacionalnog kaznenog prava štite pravna dobra Europske zajednice. Često će se dogoditi da će se neka kaznena djela kojima se prvenstveno štite nacionalna pravna dobra prema svom tekstu moći tako protumačiti da budu uključena i europska pravna dobra. Kao primjer može poslužiti jedan njemački propis, naime § 132. njemačkog Kaznenog zakonika (uzurpacija službe) čiji tekst glasi:

“Tko se neovlašteno bavi obavljanjem javne službe ili poduzme radnju koja se smije poduzeti samo u obavljanju javne službe, kaznit će se zatvorom do dvije godine ili novčanom kaznom.”

Predstavlja li se nezaposleni A. u Berlinu kao upravni savjetnik Komisije (dakle, kao europski službenik) u kojoj tobože radi, moći će se primijeniti navedeno kazneno djelo, iako njemačko pravo pod pojmom “javne službe” prvenstveno ima u vidu njemačkog službenika. Tekst zakona to dopušta. Normalno djelovanje uprave koje se štiti navedenim kaznenim djelom isto tako zavređuje zaštitu na europskoj razini. Proširenje primjene paragrafa 132. na službe Europske zajednice ne izokreće taj propis u njegovu suprotnost, tako da se tumačenje u skladu s pravom Zajednice ovdje čini dopuštenim⁴⁵.

TREĆI DIO: DALJNI PROBLEMI I POGLED U BUDUĆNOST

Ovaj kratki prikaz nekih aspekata europeizacije nacionalnih kaznenopravnih sustava predstavlja, razumije se, samo mali isječak ukupne problematike. Neke važne točke nisam do sada dodirnuo, pa ću ih barem kratko naznačiti. U prvom redu valja spomenuti problem kaznenopravnih blanketnih propisa koji upućuju na europske uredbe. U tom slučaju nastaju kazneni propisi prema modelu: “Tko prekrši tu i tu uredbu EZ, kaznit će se...” Sadržaj takvih formalno čisto nacionalnih kaznenih propisa potpuno je određen na razini bića kaznenog djela pravom Zajednice. Za onoga tko primjenjuje pravo to ima neugodnu posljednicu

⁴⁴ Usp. Satzger, *Europäisierung*, str. 533 i dalje.

⁴⁵ Za daljnje primjere iz njemačkog prava usp. Satzger, *Europäisierung*, str. 571 i dalje; iz švicarskog prava usp. od istog autora *Zeitschrift für schweizerisches Strafrecht*, 119 (2001), str. 107 i dalje.

da će pretpostavke kažnjivosti nerijetko biti teško utvrditi, pogotovo kada se ima u vidu da se pravo Zajednice brzo mijenja. Time su ujedno naznačeni problemi u odnosu na načelo zakonitosti i daljnji ustavnopravni problemi u državama članicama⁴⁶.

Povrh toga i procesni problemi izazivaju sve veće zanimanje. Spomenimo samo projekt europskog tužitelja. Kako se njemu treba dati vrlo moćan položaj, čime se otvaraju mogućnosti manipulacijama (u smislu “forum shopping”) kojima će se zaobići elementarni pravni sigurnosni mehanizmi kaznenoprocenih zakona država članica, taj plan Komisije kaznenopravna znanost u Njemačkoj prima pretežno sa skepsom⁴⁷. Radovi Europskog konventa i prijedlozi za budući europski ustav pokazuju da praksa ipak jasno napreduje u tom smjeru⁴⁸. Posljednje je godine donijeto i okvirno rješenje o europskom uhidbenom nalogu koji u velikoj mjeri ukida izručenje među državama članicama Europske unije⁴⁹. Taj učinak koji zacijelo pogoduje kaznenom progonu istodobno je skupo kupljen smanjenjem pravne sigurnosti. Upravo na tom području leže mnogi problemi s kojima će se Hrvatska, koja je nedavno podnijela i formalnu molbu za pristup Europskoj uniji, morati pravovremeno baviti kako bi doznala koje posljedice oni donose za njezin pravni poredak. To mi se čini osobito važnim stoga što se na taj način omogućuje pravovremeno pripremanje vlastitog kaznenopravnog sustava kao i pravnika koji će ga primjenjivati na europeiziranje vlastitog kaznenog prava.

Summary

THE IMPACT OF COMMUNITY LAW/EUROPEAN UNION LAW ON THE NATIONAL CRIMINAL LAW OF THE MEMBER STATES

This article outlines the lecture held by Professor Satzger at the Faculty of Law in Zagreb on 26 March 2003, organised by the Konrad Adenauer Foundation and the Croatian Organisation for European Criminal Law. Starting from the phenomenon which he refers to as the “Europeanisation of the EU member States’ national law”, in the first part of his lecture the author deals with the issues of the criminal relevance of European law (especially in the area of what is known as the Third Pillar of the EU, police and judicial cooperation in criminal matters), the issues of administering legal sanctions on the Community level in the light of the non-existence of supranational criminal law in the narrow sense of the Community, and the project

⁴⁶ Iscrpo o tome *Satzger*, *Europäisierung*, str. 187 i dalje.

⁴⁷ Vidi bilješku 24.

⁴⁸ O sadašnjem stanju vidi na Internetu: <http://european-convention.eu.int>.

⁴⁹ Okvirno rješenje Vijeća od 13. lipnja 2002 o europskom uhidbenom nalogu i postupak predaje među državama članicama (2002/584/JI), ABIEG 2002, br. L 190/1.

of future criminal provisions for the protection of financial interests of EH "Corpus iuris". In the second part of the lecture, the author discusses the limitations imposed by Community Law in drafting and applying national criminal law and the significance of Community Law in applying the Community National Law (the so-called neutralising effect of national law due to the precedence of Community Law over national law and the obligation of interpreting national law in accordance with Community Law). The author concludes his lecture by stressing the problems related to the establishment of the degree of penalties due to the prevalingly blanket nature of the Community Law and the problems of the establishing and functioning of a "European Public Prosecutor" that is still regarded with scepticism by EU members.

180. str. prazna