

Mr. sc. Zlata Đurđević\*

## ***EUROPSKO PRAVNO PODRUČJE I ZEMLJE KANDIDATI***

Predstavljanje rezultata projekta Corpus Juris  
(Trier, 13-15. rujna 2001)

U Europskoj pravnoj akademiji (Europäische Rechtsakademie) u Trieru, SR Njemačka<sup>1</sup>, održana je od 13. do 15. rujna 2001. konferencija *Europsko pravno područje i zemlje kandidati* na kojoj su širim stručnim krugovima i europskoj javnosti predstavljeni rezultati posljednjeg dijela projekta Corpus Juris pod nazivom *Kaznene i upravne sankcije, nagodba, oglušivanje o dužnost prijavljivanja i Corpus Juris u zemljama kandidatima*<sup>2</sup>. Na konferenciji su Republiku Hrvatsku predstavljali članovi Hrvatske udruge za europsko kazneno pravo, i to njezin predsjednik prof. dr. sc. *Petar Novoselec*, redoviti profesor kaznenog prava na pravnim fakultetima u Zagrebu i Osijeku te član Državnog sudbenog vijeća, te mr. sc. *Zlata Đurđević*, asistentica Pravnog fakulteta u Zagrebu. Predstavnici naše zemlje aktivno su sudjelovali u raspravi o rezultatima studije, ali nažalost ne i u samom projektu jer Republika Hrvatska još uvijek nema pravni položaj zemlje kandidata za pristup Europskoj uniji.

Corpus Juris je model europskog kaznenog zakona koji je izradila skupina europskih profesora prava iz različitih zemalja na inicijativu Europske komisije.<sup>3</sup> Model zakona obuhvaća materijalnopravne i procesnopravne odredbe čija je svrha učinkovita kaznenopravna zaštita financijskih interesa Europske unije, u prvom redu njezinog proračuna. Prvi nacrt projekta Corpus Juris objavljen je 1997. godine, nakon čega je slijedila široka kritička rasprava zakonodavnih vlasti država i tijela Unije te europskih akademskih krugova. Kao reakcija na upućene primjedbe i komentare u 2000. godini objavljen je novelirani nacrt

---

\*Mr. sc. Zlata Đurđević, asistentica Pravnog fakulteta u Zagrebu

<sup>1</sup> Europska pravna akademija (Europäische Rechtsakademie-ERA) u Trieru osnovana je 1992. godine na inicijativu Europskog parlamenta. Akademija pruža permanentnu profesionalnu i praktičnu edukaciju iz europskog prava, predstavlja forum za pravne praktičare, što joj omogućava da poveća praktične spoznaje o europskom pravu na svim pravnim područjima. Akademija nudi svake godine preko 100 seminara o općim i posebnim aspektima europskog prava te se povremeno uključuje u projekte kao što je ovaj.

<sup>2</sup> *Penal and Administrative Sanctions, Settlement, Whistleblowing and Corpus Juris in the Candidate Countries*

<sup>3</sup> Usp. opširnije: D: Krapac, Europsko kazneno pravo: Konvergencijom nacionalnog kaznenog prava prema kaznenom pravu za Europu; HLJKPP, 1/1999, 219-249.

Corpus Juris. Desetogodišnji rad na europskom kaznenom zakonu sastojao se i u provođenju istraživačkih projekata s ciljem evaluacije mehanizama *acquis communautaire* te nacionalnih kaznenopravnih mehanizama država Europske unije u borbi protiv EU prijevare, harmonizacije nacionalnih kaznenopravnih sustava u ovom području i implementacije Corpus Juris. Ovaj posljednji dio projekta proširio je područje istraživanja na pravne sustave država kandidata za članstvo u Europskoj uniji, a njegov formalni završetak bila je konferencija u Trieru.

Projekt je naručila i financirala Europska komisija, a koordinirala ga je Europska pravna akademija u Trieru. Trajao je od lipnja 2000. godine do rujna 2001. te je obuhvatio sljedećih devet tranzicijskih država kandidata: Bugarsku, Estoniju, Češku, Mađarsku, Litvu, Poljsku, Rumunjsku, Slovačku i Sloveniju.<sup>4</sup> Uz nacionalne eksperte,<sup>5</sup> u projektu su sudjelovali i eksperti EU, uglavnom autori Corpus Juris.<sup>6</sup> Nacionalni izvjestitelji imali su zadatak ispuniti upitnike o spremnosti njihovog pravnog sustava za borbu protiv EU prijevare, koje je pripremila Europska komisija a doradili eksperti EU, te napisati nacionalne referate. Predmet istraživanja bilo je ovih deset pitanja iz područja kaznenog prava: kaznena djela protiv financijskih interesa Europske zajednice, kaznena odgovornost, sankcije, istraga i kazneni progon, nagodba, postupovna prava, dokazi, odšteta, oglašivanje o dužnost prijavljivanja (*whistleblowing*) i međunarodna suradnja. Dok se zadatak nacionalnih eksperata sastojao u izradi tzv. vertikalne studije, eksperti EU izradili su na temelju nacionalnih izvješća tzv. horizontalne studije, u kojima su kroz presjek analizirali i ocjenjivali njihov sadržaj, te donijeli zaključke o segmentu zaštite financijskih interesa EU za koji su se specijalizirali.

Ocjena pripravnosti pravnih sustava zemalja kandidata za pristup Uniji iz

---

<sup>4</sup> Orijentiranost projekta na tranzicijske postkomunističke zemlje objašnjava zašto nisu uključene Cipar i Malta, dok je Latvija izostala zbog nemogućnosti pronalaženja stručnjaka koji bi u zadanom roku napisao nacionalni referat.

<sup>5</sup> Nacionalni eksperti su bili: *Jaroslav Fenyk*, Ured višeg državnog tužitelja, Prag; *Jaan Ginter*, Sveučilište u Tartu; *Matjaž Jager*, Sveučilište u Ljubljani; *Damian Korošec*, Sveučilište u Ljubljani; *Angela Nicolae*, Ured tužitelja - Vrhovni sud pravde, Bukurešt; *Anna Ondrejova*, Ured tužitelja, Bratislava; *Rita Petro*, Sveučilište u Miskolcu; *Sasho Georgiev Penov*, Sveučilište u Sofiji; *Katja Šugman*, Sveučilište u Ljubljani; *Gintaras Svedas*, zamjenik ministra pravde Litve, Vilnius; *Boris Velchev*, Sveučilište u Sofiji; *Eleonora Zielinska*, Sveučilište u Varšavi.

<sup>6</sup> *Enrique Bacigalupo Zapater*, Vrhovni sud, Madrid; *Bertrand Favreau*, odvjetnik, Bordeaux; *Stefano Manacorda*, Sveučilište u Napulju; *Ari-Matti Nuutila*, Sveučilište u Turku; *Rosaria Sicurella*, Sveučilište u Kataniji; *John Spencer*, Selwyn college, Sveučilište u Cambridgeu; *Dionysios Spinellis*, Sveučilište u Ateni; *John A.E. Vervaele*, Centar za primjenu europskog prava, Utrecht; *Joachim Vogel*, Sveučilište u Tübingenu; *Christine Van den Wyngaert*, Sveučilište u Antwerpenu; *Helen Xanthaki*, Institut za napredne pravne studije, London.

aspekta zaštite financijskih interesa Europskih zajednica temeljila se na dva kriterija. Prvi je *acquis communautaire* za borbu protiv EU prijevare (tzv. *anti-fraud acquis*) prema kojem se ocjenjivalo je li pravna zaštita koju nacionalne države pružaju financijskim interesima EZ kompatibilna s odgovarajućim dijelom *acquis communautaire* koji se nalazi u prvom i trećem stupu EU. Drugi kriterij bio je Corpus Juris. Naime, iako taj model europskog kaznenog zakona nije dio *acquis*, on je inkorporirao njegove dijelove kao i dijelove kazneno-procesnih sustava 15 zemalja članica EU te stoga također predstavlja mjerdavan orijentir i pruža širu perspektivu u odnosu na procjenu stupnja pravne zaštite koju zemlje kandidati pružaju financijskim interesima EU.

Projekt je rezultirao i određenim spoznajama koje nisu bile njegov unaprijed postavljeni cilj, ali su uzete u obzir u završnom izvješću. S obzirom na to da se radilo o prvom pokušaju identificiranja i sistematiziranja odredaba *acquis communautaire* koje se odnose na zaštitu financijskih interesa EU, rezultati istraživanja pokazali su bitne praznine i nejasnoće u *acquis* u ovom području. Isto tako, analiziranjem pravnih sustava zemlja kandidata i ispitivanjem njihove usklađenosti s *acquis* i Corpus Juris otkrilo se da pravni sustavi nekih od zemalja članica EU ne ispunjavaju uvjete koji se zahtijevaju od zemalja kandidata za pristup Uniji, a uočena je i potreba za nadopunjavanjem i noveliranjem pojedinih odredaba Corpus Juris. Tijekom istraživanja postavila su se i neka pitanja o budućem funkcioniranju kaznenopravne suradnje u povećanoj EU. Završno izvješće u kojem su rezimirani rezultati i izvedeni zaključci iz izvještaja nacionalnih eksperata i eksperata EU napisala je prof. *Christine van den Wyngaert* sa Sveučilišta u Antwerpenu, Belgija. Izvješće sadrži 21 preporuku upućenu različitim adresatima: samo zemljama kandidatima, zemljama kandidatima i zemljama članicama zajedno, sudionicima međuvladinog Summita u Laekenu u prosincu 2001. godine te autorima Corpus Juris.

Na konferenciji je uz nacionalne eksperte i eksperte UN sudjelovalo još 60-ak osoba iz cijele Europe koje su dolazile kako iz akademskih krugova tako i iz ministarstava i pravosuđa. Europsku komisiju aktivnim je sudjelovanjem predstavljao Francesco de Angelis. Rad na konferenciji bio je podijeljen u pet sekcija. U prvoj, pod nazivom *Corpus Juris: dimenzija europskog prava*, teme su bile: potreba i razlozi za prihvaćanjem Corpus Juris u *acquis communautaire* iz perspektive Europske komisije i akademskih krugova, jačanje vertikalne kooperacije između nacionalnih tijela kaznenog progona i samostalnih tijela Europske unije, uspostavljanje horizontalne kooperacije pravosudnih tijela koja bi uključivala automatsko priznavanje odluka i radnji tijela druge države, uvođenje europskog tužitelja i koordiniranje njegove uloge i funkcija s ovlastima EUROPOL-a, OLAF-a i EUROJUST-a. U toj sekciji sudionici konferencije upoznati su i s idejom, metodologijom i ciljevima projekta.

Druga sekcija, posvećena referatima nacionalnih eksperata, obrađivala je

sljedeće tri teme: materijalnopravna pitanja zakonskog oblikovanja kaznenih djela protiv EU prijevare, procesnopravnu kompatibilnost u sferi istrage i kaznenog progona te jačanje međunarodne suradnje. Nacionalni referati ukazivali su na nedostatke pozitivnog nacionalnog kaznenog prava iz aspekta zaštite financijskih interesa EU, ali su upozoravali i na aktualne zakonske inicijative i predstojeće zakonodavne reforme u cilju inkorporiranja *acquis* i pripremanja zemlje za pristup Uniji. Osim toga, nacionalni izvjestitelji izjašnjavali su se i o mogućnostima inkorporiranja *Corpus Juris* u svoj kaznenopravni sustav. Rasprava se u ovoj sekciji fokusirala na pravni i politički položaj tužitelja i tužiteljstva u nacionalnim pravnim sustavima i problematičnost njegova odnosa prema *pro futuro* europskom tužitelju. U nekim zemljama tužiteljstvo je dio sudbene vlasti, a u nekim je jače vezano za izvršnu vlast odnosno ministarstvo pravosuđa. Upozoreno je da će u zemljama u kojima tužitelji nisu samostalni i slobodni dolaziti do konflikta interesa s europskim tužiteljem. Međutim, izvor tog problema nije samo tužiteljeva vezanost za političke strukture jer potencijalni konflikt može biti induciran tužiteljevom nesamostalnošću, ali i neovisnom tužitelju nacionalni interes može biti važniji od interesa EU. Stoga se rješenje nalazi u hijerarhiji - europski tužitelj mora biti nadređen nacionalnom.

U trećoj, najdužoj sekciji, eksperti EU predstavili su zaključke svojih horizontalnih izvješća. Iako sve države kandidati štite euro od 1. siječnja 2002., ustanovljeno je da sva kaznena djela koja zahtjeva *acquis* u konvencijama EU nisu dio nacionalnih zakonodavstava. Praznina postoji u odnosu prema kaznenim djelima počinjenim od pravnih osoba, koja je doduše vrlo često ispunjena odredbama upravnog prava. Jedina zemlja kandidat koja trenutno predviđa kaznenu odgovornost pravnih osoba je Slovenija, ali su zakonodavne reforme u tom smislu u tijeku u više zemalja (npr. Slovačka, Mađarska). U pogledu kaznenih sankcija navedeno je da neke države kandidati nemaju predviđene sve *acquis* sankcije. To se osobito odnosi na sankciju isključenja počinitelja prijevare od budućih EU povlastica i potpora. S obzirom na procesna pitanja kaznenog progona i istrage, pokazalo se da neke države kandidati nemaju sudsku kontrolu policijskih mjera u predistražnom postupku koje imaju prisilni karakter, što je protivno pravnim standardima koje je postavila Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i smjernicama Vijeća Europe. S obzirom na pitanje da li bi kaznenopravni sustavi zemalja kandidata bili spremni inkorporirati *Corpus Juris* kada bi bio prihvaćen, pokazalo se da za to ne postoje niti ustavne niti zakonodavne zapreke, i to kako u području materijalnog prava, dakle propisivanja kaznenih djela i sankcija, tako i procesnog s obzirom na nagodbu, prava obrane i dokazno pravo. Ipak, upitno je jesu li sve države spremne na uzimanje iskaza svjedoka putem audiovizualnog linka kako to predviđa *Corpus Juris*. Teži problem predstavljala bi recepcija ustanove europskog tužitelja te neposredna primjena mehanizama njegove vertikalne strukture, što primjerice uključuje važenje načela europskog teritorijaliteta i europskog uhid-

benog naloga. Isto tako, s rješenjima iz Corpus Juris inkompatibilni su sustavi u kojima tužitelj ima potpuna ovlaštenja kod provođenja mjera pretrage stana i oduzimanja predmeta, jer Corpus Juris predviđa u tim slučajevima nadzor tzv. suca sloboda.

Tema četvrte sekcije bila je popunjavanje pravnih praznina i poboljšanje odredaba kako *acquis* tako i Corpus Juris. Govorilo se o značenju međunarodnih organizacija koje djeluju u okviru 3. stupa EU, dakle na suradnji na području pravosuđa i unutarnjih poslova, kao što su OLAF, EUROPOL i EUROJUST. U odnosu prema Corpus Juris upozoreno je na nezadovoljavajuće reguliranje prihvaćanja dokaza iz drugih zemalja propisanog u čl. 32. Prigovoreno je da nije jasno tko uzima dokaze, tko sastavlja zapisnike o iskazima, a neki termini iz odredbe podložni su interpretaciji. Odredba je još problematičnija ako se uzme u obzir postojeća praksa u kojoj se događa da iskaze prepisuju nekvalificirani prevoditelji, što dovodi do njihova iskrivljavanja, te da se originali ne dostavljaju državi suđenja.

Zadnja sekcija pod nazivom *Deklaracija iz Trier*a imala je cilj usvajanje deklaracije koja će biti upućena sudionicima Summita u Laekenu u prosincu 2001. godine na kojem će se raspravljati o "ostacima" agende međuvladinog Summita iz Nice (prosinac 2000). Svrha deklaracije je upozoriti na rezultate projekta Corpus Juris, probleme koji postoje u pozitivnoj zaštiti financijskih interesa EU te pledirati za usvajanje Corpus Juris kao dijela *acquis communautaire*. Naime, iako je na Summitu u Nici odbijen prijedlog za izmjenu Ugovora iz Amsterdama koji bi omogućio uvođenje ustanove europskog tužitelja i usvajanje Corpus Juris, rezultati tog projekta i konferencija u Trieru iskorišteni su za ponovno aktualiziranje tih pitanja i predlaganje Europskom vijeću da na agendu Summita u Laekenu stavi i pitanje sudske integracije u proširenoj Europskoj uniji. Sekcija je protekla u polemičkoj diskusiji u kojoj su došli do izražaja različiti interesi predstavnika nacionalnih vlada, autora Corpus Juris i Europske komisije, što je na kraju dovelo do bitne promjene sadržaja i smisla deklaracije. Na samom početku pokazalo se kao prijeporno pitanje treba li deklaracija biti hrabri akademski apel ili politički prihvatljiva izjava. Predstavnik Europske komisije Francesco de Angelis odlučno se usprotivio donošenju deklaracije koja bi pogodovala političkoj klimi rekavši da se na ovoj konferenciji ne treba odlučivati što je politički prihvatljivo, a što ne, jer je to zadatak političara, a s ovog skupa treba uputiti snažnu i beskompromisnu poruku. Prvobitna zamisao organizatora konferencije bila je da deklaracija bude poruka njezinih sudionika, dakle "akademika i praktičara kaznenog prava iz država članica i kandidata kao i sudionika projekta". Međutim, predstavnici vlada pojedinih zemalja članica izrazili su svoje neslaganje s ciljevima deklaracije i istaknuli da njihova vlada, kao što je to izričito bilo rečeno na Summitu u Nici, ne podržava usvajanje Corpus Juris i uvođenje ustanove europskog tužitelja. Stoga se oni općenito protive donošenju *Deklaracije iz Trier*a jer bi to podrazumijevalo

njihov pristanak samom činjenicom što su bili prisutni na konferenciji. Deklaracija je ipak donesena, ali je uvodni dio prvog nacrtu deklaracije promijenjen na način da se ograničio samo na EU i nacionalne eksperte koji su sudjelovali u projektu. Isto tako, odustalo se od rezimiranja četiriju *Prijedloga za Laeken* iz završnog izvješća jer je prevladalo mišljenje da time zaključci završnog izvješća kao i čitav projekt gube na kvaliteti i stručnosti. Konačni tekst deklaracije iz Trieru koji su potpisali svi eksperti EU i većina nacionalnih eksperata glasi:

### **Deklaracija iz Trieru (15. rujna 2001)**

#### **Zajednički pravni prostor za borbu protiv EU prijevare**

Mi, članovi radne skupine projekta *Kaznene i upravne sankcije, nagodba, oglašivanje o dužnost prijavljivanja i Corpus Juris u zemljama kandidatima*, proučavajući kaznenopravne sustave zemalja kandidata u svjetlu njihova predloženog pristupa Europskoj uniji te nakon naših sastanaka na Europskoj pravnoj akademiji u rujnu 2000, ožujku 2001. i sada u rujnu 2001, ovdje navodimo:

*EU prijevara nikada se ne zaustavlja na granicama, već su pravne granice zapreka za borbu protiv nje. Proširenje na temelju postojećih pravila o pravnim granicama donosi rizik pogoršanja trenutnih problema.*

*Proučavane zemlje EU i zemlje kandidati već su učinile napredak u borbi protiv EU prijevare. Pripremljena je nekolicina pravnih instrumenata. Ustanovljen je Europski ured za borbu protiv prijevare (OLAF) i on uspješno surađuje s EUROPOL-om, EUROJUST-om i nacionalnim tijelima zemalja članica i kandidata.*

*Ipak, mi vjerujemo da u Uniji sastavljenoj od više od dvadeset zemalja članica neće biti moguća učinkovita i razmjerna zaštita financijskih interesa EU bez zajedničkog pravnog prostora za borbu protiv EU prijevare, kao što se predlaže u našoj studiji i u prethodnim studijama Corpus Juris.*

*Takav pravni prostor mora štiti ljudska prava - osobito ona zajamčena Europskom konvencijom o ljudskim pravima i EU poveljom o temeljnim pravima - do stupnja koji je jednak, visok i učinkovit.*

*Europski parlament i nacionalni parlamenti moraju imati vodeću ulogu u stvaranju takvog prostora.*

*Stoga tražimo od europskih i nacionalnih ustanova, a najprije od sudionika Summita Europskog vijeća u Laekenu (prosinac 2001) da prime i razmotre naše izvješće, da uzmu u obzir naše prijedloge i preporuke i da poduzmu odgovarajuće radnje.*